



Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle

Wirtschaft im Wandel

1/2003

15.01.2003, 9. Jahrgang

Joachim Ragnitz

„Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland“ –
nur eine zweitbeste Lösung – ein Kommentar

Arbeitskreis Konjunktur

Konjunkturausblick des IWH für 2003:
Warten auf den Aufschwung in Deutschland –
Warten auf Godot?

Harald Lehmann

Lohnsteigerungen keine „Produktivitätspeitsche“:
Eine Untersuchung für das
Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands

Martin T. W. Rosenfeld/Rupert Kawka

Regionale Differenzierungen in Ostdeutschland:
Die Wirtschaftslage ostdeutscher Kreise
an der Grenze zu Niedersachsen

Brigitte Loose

IWH-Bauumfrage im Dezember 2002

Ein Kommentar

„Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland“ – nur eine zweitbeste Lösung

Deutschland ist ein im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark reguliertes Land. Und es ist inzwischen kaum mehr strittig, dass Regulierungen gleich welcher Art wegen der damit verbundenen Einschränkungen der wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen Wachstum und Beschäftigung behindern können. Zunehmend wird deshalb gefordert, wenigstens in Ostdeutschland der Wirtschaft mehr Freiheit zu geben, um auf diese Weise dem stockenden Aufbauprozess hier neuen Schwung zu geben. Was ist von dieser Idee zu halten?

Auf den ersten Blick sicherlich sehr viel: Wenn es richtig ist, dass Regulierungen wachstums- und beschäftigungshemmend wirken, so spricht angesichts der wirtschaftlichen Probleme der neuen Länder nicht viel gegen deren Abbau. Aber: Ein Wachstumsproblem hat nicht nur Ostdeutschland, sondern Deutschland insgesamt! Eine Deregulierungsoffensive tut deshalb in ganz Deutschland not. Und Ansatzpunkte hierfür bieten sich viele.

Allen voran das Arbeitsrecht, das über vielerlei Mechanismen Einstellungen erschwert, die Flexibilität des Arbeitseinsatzes verringert und die Arbeitskosten erhöht. Dann das Baurecht, dessen vielfältige Bestimmungen zu beachten das Bauen verteuert; das Umweltrecht, dessen teilweise strengen Regelungen die Produktion aus dem Land zu treiben geeignet sind und die zumindest dort nicht einzusehen sind, wo mangels Bevölkerung kaum jemand von Umweltgefährdungen beeinträchtigt ist; das Recht der Handwerker und der freien Berufe, die zwar vorgeblich dem Verbraucherschutz dienen, aber bei Lichte betrachtet doch nichts weiter sind als Instrumente zur Beschränkung von Marktzutritt und Wettbewerb ... und so weiter und so weiter.

Doch halt! Auch für eine umfassende Deregulierung zu plädieren heißt nicht, eine gänzlich unregulierte Wirtschaft zu befürworten. Ein allgemein als verbindlich anerkannter Rechtsrahmen ist schon deshalb erforderlich, um eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft überhaupt funktionsfähig zu halten. Mehr noch, Regulierungen können trotz etwaiger negativer Wachstums- und Beschäftigungswirkungen sogar legitim sein, wenn sie der Erfüllung allgemein anerkannter gesellschaftlicher Ziele – wie zum Beispiel dem Schutz kulturellen Erbes, der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen oder der Wahrung der Volksgesundheit – dienen. Da aber zwischen diesen unterschiedlichen Zielen Konflikte bestehen können, ist es letzten Endes eine politisch zu entscheidende Abwägungsfrage, welche Regulierungen sich eine Gesellschaft leisten will und kann. Und hier liegt der Kern des Problems: Notwendig für eine aus wachstumspolitischer Sicht wünschenswerte Deregulierungsoffensive ist zunächst eine inhaltliche Diskussion darüber, welche Regulierungen für Deutschland heute noch angemessen sind und welche nicht. Schon eine solche Diskussion zu führen erfordert viel Kraft, Reformen dann auch durchzusetzen, noch viel mehr.

Durchaus denkbar ist deshalb, dass auch der Abbau objektiv eher negativ zu beurteilender Regulierungen an der Vielzahl der im politischen Entscheidungsprozess nach Berücksichtigung rufenden Interessen scheitert. Als eine naheliegende Lösung dieses Dilemmas mag es da scheinen, vermehrt Regulierungshoheit vom Bund auf die Ebene der Bundesländer zu verlagern, in der Hoffnung, dass hier eher als auf Bundesebene regionalen Problemlagen angepasste Regelungen gefunden werden können. Gerade den neuen Ländern scheint dies vielfach verlockend. Doch auch hierbei ist Vorsicht angeraten, stünde damit auf mittlere Sicht doch auch das System des Länderfinanzausgleichs zur Disposition, der, gleichsam als Ausgleich für mangelnde wirtschaftspolitische Kompetenzen, heute den wirtschaftlich schwächeren Ländern eine gewisse Kompensation ihrer geringeren Wirtschaftskraft ermöglicht. Und ob durch regionale Deregulierung allein so hohe Wachstumsimpulse generiert werden können, dass damit Finanztransfers in überschaubarer Zeit überflüssig gemacht werden können, muss zumindest unsicher erscheinen.

Hieraus folgt: Die Idee einer „Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland“ birgt Gefahren, die sich erst bei näherem Hinsehen erschließen. Allemal besser wäre es deshalb, jetzt für ganz Deutschland die inhaltliche Diskussion darüber zu führen, welche positiven und negativen Wirkungen von einzelnen Regulierungen ausgehen und ob es bessere Wege gibt, die im politischen Willensbildungsprozess geäußerten Ziele zu erreichen. Verstärkte Deregulierung allein in und für Ostdeutschland bleibt demgegenüber nur eine zweitbeste Lösung.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

Konjunkturausblick des IWH für 2003: Warten auf den Aufschwung in Deutschland – Warten auf Godot?

Der Aufschwung in Deutschland ist im Jahr 2002 entgegen allen Erwartungen nicht in Gang gekommen. Die gesamtwirtschaftliche Aktivität hat sich seit mehreren Quartalen nur schwach entwickelt, die Verbraucherpreise sind langsam gestiegen und die Erzeugerpreise sogar einige Zeit gesunken. Steht damit die größte Volkswirtschaft in der Euroregion am Rande einer Deflation? Hat sich der Aufschwung nur verzögert, oder ist das Warten auf ihn vergebens?

Die wirtschaftspolitischen Vorhaben der wiedergewählten Bundesregierung geben wenig Anlass, die Stagnationsgefahr in den Bereich der Phantasie zu verweisen. Es gibt aber auch Anzeichen, die gegen ein Abkippen in einen sich selbst verstärkenden Abschwung in Deutschland sprechen. Die Weltwirtschaft, die wichtigste Impulsquelle für jede Exportnation, erholt sich wieder: In den USA scheinen die übersteigerten Erwartungen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre jetzt mit dem Ende der Talfahrt bei den Aktienkursen korrigiert zu sein. Auch geben die US-Unternehmen ihre Investitionszurückhaltung allmählich auf. Die Finanzierungsbedingungen sind nach den deutlichen Zinssenkungen durch die US-Zentralbank vergleichsweise günstig. Der Kostendruck infolge der im vergangenen Jahr vorübergehend gestiegenen Ölpreise hat wieder nachgelassen, und von der Finanzpolitik gehen nochmals leicht expansive Impulse aus. Die Geldpolitik hat nicht erst mit der neuerlichen Zinssenkung für ausreichende Liquidität in der Wirtschaft gesorgt. Etwaige Deflationsgefahren für die USA dürften gebannt sein. Zwar bleibt das Risiko für konjunkturelle Rückschläge vor allem wegen der hohen Verschuldung der Privaten sowie der Defizite in der Leistungsbilanz und im öffentlichen Haushalt nicht gering, das Vertrauen in die Stärke und Dynamik der US-Wirtschaft und damit in den Dollar scheint aber wieder hergestellt zu sein.

Die Erholung der Konjunktur in den USA wird auf die Wirtschaft in Europa ausstrahlen. In der Euroregion werden die Unternehmen, zusätzlich angeregt durch die nach der jüngsten Zinssenkung günstigeren monetären Rahmenbedingungen, allmählich wieder verstärkt investieren und die privaten Haushalte den Konsum ausweiten. Die Expansion von Nachfrage und Produktion bleibt jedoch infolge des anhaltenden Konsolidierungs-

drucks bei den öffentlichen Haushalten verhalten, und die Produktionsmöglichkeiten werden ein weiteres Jahr nicht ausgelastet. Die jüngste Zinssenkung der Europäischen Zentralbank wird erst im Jahr 2004 ihre Wirkung auf die Konjunktur entfaltet haben. Die Inflationsrate dürfte im laufenden Jahr um 2% schwanken und damit am oberen Rand des von der EZB angestrebten Zielkorridors liegen. Anzeichen für eine Deflation in der Eurozone insgesamt gibt es somit nicht.

Für Deutschland sind die Aussichten weniger klar. Der konjunkturelle Impuls aus dem Ausland bleibt wohl die einzige Triebkraft für die Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in diesem Jahr. Zwar stützt auch die Geldpolitik, jedoch bremst die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – vor allem durch Steuer- und Abgabenerhöhungen – verstärkt die an sich schon geringe Eigendynamik der binnenwirtschaftlichen Kräfte. Mehr noch: Die Übertragung des externen Impulses wird durch den von der Finanzpolitik neu induzierten Einkommensentzug bei den Privaten geschwächt und die Multiplikatorwirkung des Exports kann nicht die in der Vergangenheit übliche Stärke entfalten. Die weiterhin geringe Teuerung, die zudem ihre Impulse vor allem aus dem Anstieg der administrierten Preiskomponenten erhält, passt zu dieser verhaltenen Entwicklung der Nachfrage. Damit befindet sich die Konjunktur in den ersten Monaten des Jahres in einer kritischen Phase. Wahrscheinlicher als ein Abdriften in die Deflation ist jedoch, dass die Auftriebskräfte Oberhand gewinnen werden, nachdem die Unternehmen und die privaten Haushalte ihr Verhalten an die veränderten Rahmenbedingungen im Inland angepasst haben und der außenwirtschaftliche Impuls stärker geworden ist. Dieser Wendepunkt dürfte frühestens im Sommer erreicht werden. Im kommenden Jahr wird sich dann der moderate Aufschwung fortsetzen. In diesem Szenario ist unterstellt, dass es zu keiner Eskalation der Auseinandersetzung mit dem Irak kommt.

Treibende Kraft für den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion bleibt in diesem Jahr der Export. Seine Dynamik wird sich im Verlauf des Jahres kräftigen. Die Unternehmen werden ihre Investitionen in Ausrüstungen nach acht Quartalen rückläufiger Entwicklung im Interesse der Wahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, auf-

grund wenig aufgehellter Absatz- und Ertrags-
erwartungen allerdings nur leicht. Die Investition-
en in Bauten werden dagegen nach dem Auslaufen
der Aufträge zur Beseitigung der Flutschäden
und der Abarbeitung der Vorzieheffekte im Zu-
sammenhang mit dem geplanten Abbau von Steuer-
vergünstigungen für Unternehmen und private
Haushalte im späteren Jahresverlauf wieder kräftig
sinken. Schließlich werden die privaten Haus-
halte ihren Konsum ausweiten, allerdings erst mit
der Aufhellung der Beschäftigungsperspektiven.
Wegen der erhöhten Steuer- und Abgabenbelas-
tung bleibt der Anstieg des privaten Verbrauchs
gering und wird erst im kommenden Jahr stärker.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion wird in
diesem Jahr zunächst stagnieren. Der Aufschwung
greift frühestens im Sommer. Im Jahresdurch-
schnitt steigt das Bruttoinlandsprodukt um 1,1%.
Die Dämpfung infolge der restriktiven Finanzpoli-
tik dürfte dabei bis zu einem halben Prozentpunkt
betragen. Auch im Jahr 2004 bleibt die konjunkt-
relle Dynamik verhalten, wegen kalenderbedingt
zusätzlicher Arbeitstage erhöht sich die gesam-
twirtschaftliche Leistung aber um 2,3%. In Ost-
deutschland wird die gesamtwirtschaftliche Pro-
duktion im Jahr 2003 noch vorübergehende Im-
pulse von der Beseitigung der Flutschäden erhal-
ten; mit 1,5% wird sie etwas kräftiger steigen als
in Westdeutschland. Im darauf folgenden Jahr
kehren sich die Wachstumsrelationen wieder um.
Nach dem Auslaufen des „Fluteffekts“ werden die
Bauaktivitäten im Osten erneut drastisch zurück-
gehen und den gesamtwirtschaftlichen Produk-
tionsanstieg ein weiteres Jahr drücken.

Für den Arbeitsmarkt bedeutet die schwache
Konjunktur zunächst noch eine zunehmende Be-
lastung in diesem und nur einen geringen Abbau
der hohen Arbeitslosigkeit im nächsten Jahr. Die
derzeit absehbaren Schritte zur effizienteren Ver-
mittlung von Arbeitslosen werden nur wenig zur
Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen. Sie wer-
den zusätzliche Kosten verursachen und wegen der
schwachen Anreize für Unternehmen kaum Neu-
einstellungen nach sich ziehen.

Die konjunkturelle Wirkung der jüngsten Leit-
zinssenkung der EZB dürfte gering bleiben; der
Zinsschritt wird aber dazu beitragen, die Defla-
tionsängste in Deutschland zu mildern. Allerdings
lässt sich die Maßnahme nur mit Schwierigkeiten
aus der offiziellen geldpolitischen Strategie der
Europäischen Zentralbank herleiten. Die Ankündi-
gung der EZB, ihre Strategie im Laufe dieses Jah-
res zu überprüfen, ist deshalb zu begrüßen.

Tabelle 1:
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose des
IWH für Deutschland in den Jahren 2003 und 2004

	2002	2003	2004
	reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Private Konsumausgaben	-0,5	0,7	1,8
Staatskonsum	1,4	1,2	0,8
Anlageinvestitionen	-6,1	-0,3	0,1
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-7,6	1,1	5,1
Bauten	-4,9	-1,4	-4,0
Inländische Verwendung	-1,3	0,9	1,7
Exporte	2,5	6,4	9,0
Importe	-1,8	6,8	8,4
Bruttoinlandsprodukt	0,2	1,1	2,3
dar.: Ostdeutschland*	0,0	1,5	1,5
Nachrichtlich: USA	2,4	2,8	3,1
Euroraum	0,8	1,8	2,5
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Tariflöhne je Stunde	2,5	2,8	2,8
Effektivlöhne je Stunde	2,4	2,8	3,0
Lohnstückkosten ^a	1,0	1,7	1,9
Preisindex für die Lebenshaltung	1,3	1,5	1,4
	in 1 000 Personen		
Erwerbstätige (Inland) ^b	38 688	38 510	38 800
Westdeutschland**	32 948	32 785	33 085
Ostdeutschland*	5 740	5 725	5 715
Arbeitslose ^c	4 056	4 190	4 010
Westdeutschland**	2 785	2 950	2 810
Ostdeutschland*	1 271	1 240	1 200
	in %		
Arbeitslosenquote ^d	9,5	9,8	9,4
Westdeutschland**	7,8	8,3	7,8
Ostdeutschland*	18,1	17,8	17,4
	in % des BIP		
Finanzierungssaldo des Staates	-3,5	-2,9	-1,9

^a Berechnungen des IWH auf Stundenbasis. – ^b Einschließlich der ge-
förzten Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungs-
maßnahmen. – ^c Nationale Definition. – ^d Arbeitslose in % der Er-
werbspersonen (Inland). – * Ohne Berlin. – ** Mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen und Prognose
des IWH (Stand: 12. Dezember 2002).

Angesichts „leerer Kassen“ versucht die Fi-
nanzpolitik in Deutschland, vor allem durch die
Anhebung von Steuern und Abgaben, die öffent-

lichen Haushalte zu konsolidieren. Dies ist der falsche Weg. So wird nicht nur die Konjunktur gedämpft, sondern es verschlechtern sich auch die Bedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung. Ausgabenbeschränkungen sind zwar gleichfalls vorgesehen, sie werden aber nicht reichen, bis zum Jahr 2006 – wie von der Regierung angestrebt – einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Finanzpolitik wirkt in diesem Jahr merklich restriktiv.

Internationale Konjunktur

Zögerliche Belebung der Weltkonjunktur

Zur Jahreswende bleibt die Erholung der Weltwirtschaft zögerlich. Im Sommer wurde der aufkeimende Optimismus vor allem durch die erneuten Einbrüche auf den Aktienmärkten zurechtgestutzt. Der Stimmungsrückschlag spiegelte sich auch in der weltweit schwachen Investitionstätigkeit wider. Nach den Überinvestitionen der New Economy insbesondere in den USA muss noch bis ins Jahr 2003 hinein eine Zeit schwacher Investitionstätigkeit verstreichen, ehe der Kapitalstock in Größe und Struktur wieder den Plänen der Unternehmen entspricht.

Mittlerweile haben sich aber die Aussichten für die US-Konjunktur, auch wegen der neuerlichen Leitzinssenkung im November 2002, wieder ein wenig aufgehellt. Nach wie vor wird die Weltkonjunktur jedoch von der Gefahr eines Krieges mit dem Irak und der Ungewissheit über die Folgen belastet. Es zeigt sich, dass eine wichtige Bedingung für die kräftige weltwirtschaftliche Expansion in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die damals relativ ruhige weltpolitische Lage war. Auch wenn solche Verhältnisse derzeit in weiter Ferne scheinen, geht diese Prognose von der Annahme aus, dass es zu keiner Eskalation der Auseinandersetzung mit dem Irak kommt.

Was den weltwirtschaftlichen Aufschwung ebenfalls dämpfen wird, sind die kaum bewältigten Strukturprobleme Japans und der im vergangenen Jahr verschärfte Zwang zur Haushaltskonsolidierung in den Ländern des Euroraumes, vor allem in Deutschland. Es ist für die Weltwirtschaft eine schwere Hypothek, dass die Konjunkturen sowohl der zweit- wie der drittgrößten Industrienation mittlerweile ganz auf außenwirtschaftliche Impulse angewiesen sind. Weder Geld- noch Finanzpolitik sind in diesen Ländern in der Lage, mittels prozesspolitischer Maßnahmen wesentliche binnenwirtschaftliche Impulse auszulösen. Was erreicht

werden muss, ist die Wiederherstellung des Vertrauens von Unternehmen und Konsumenten in die grundsätzliche Reformfähigkeit der Wirtschaftspolitik. Auch weil sich die für eine Stärkung des Vertrauens erforderlichen Reformschritte in beiden Ländern nicht abzeichnen, ist für das Jahr 2003 nur mit einer verhaltenen Entwicklung der Weltwirtschaft zu rechnen. Allerdings besteht für den Welthandel erhebliches Expansionspotential, nachdem der Trend zur Integration der Weltmärkte in den vergangenen beiden Jahren abrupt unterbrochen worden ist. Deshalb wird der Welthandel im Jahr 2003 mit 8% zulegen können – wieder freilich unter der Prämisse, dass sich kein Kriegsszenario einstellt.

Kasten 1:

Annahmen für die Prognose

Der Prognose liegen folgende Annahmen zugrunde, die in der Regel auf prognostischen Überlegungen beruhen. Jedoch wurde im Fall des Irak-Konflikts eine einfache Setzung vorgenommen.

- Ein Irak-Krieg findet nicht statt.
- Der Ölpreis liegt im Durchschnitt der Jahre 2003 und 2004 bei 25 US-Dollar pro Barrel.
- Der Welthandel wird im Jahr 2003 um 8% zunehmen, im Jahr 2004 um 9½ %.
- Die Aktienkurse stabilisieren sich in etwa auf dem gegenwärtigen Niveau. Insbesondere kommt es zu keinen weiteren drastischen Vermögensverlusten.
- Der US-Dollar-Kurs des Euro bleibt im Prognosezeitraum in etwa konstant auf Parität.
- Die Europäische Zentralbank lässt ihren Mindestbietungssatz die erste Jahreshälfte 2003 bei 2,75%. Bis zum Ende dieses Jahres werden die Leitzinsen dann wieder leicht angehoben.
- Die Tarifverdienste je Stunde in Deutschland steigen gesamtwirtschaftlich im Durchschnitt der Jahre 2003 und 2004 um jeweils 2,8%.

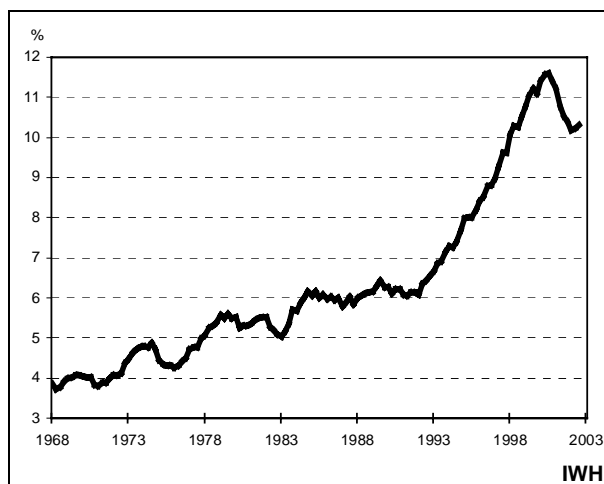
Die finanzpolitischen Annahmen für Deutschland werden in Kasten 4 dargelegt.

USA: Investitionen fassen wieder Tritt

Seit Ende des Booms im Jahr 2000 hat die amerikanische Volkswirtschaft die Folgen des übertriebenen Optimismus an den Finanzmärkten der späten neunziger Jahre zu spüren bekommen. Dies

zeigt sich besonders deutlich im Rückgang der Investitionen. Belastend wirkten zudem die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der weltpolitischen Lage und den weltweit schwachen Finanzmärkten. Der private Konsum erwies sich hingegen als robust. Gestützt von der sehr expansiven Geld- und Finanzpolitik hat er einem tieferen wirtschaftlichen Abschwung entgegengewirkt. Zuletzt zeichnete sich allerdings ein Wechsel der Triebkräfte der Konjunktur ab. Auf der einen Seite – obwohl von Sonderfaktoren überzeichnet – zeigte der private Verbrauch seit dem Frühjahr 2002 eine deutlich schwächere Tendenz. Auf der anderen Seite mehren sich die Anzeichen einer Trendwende bei den Investitionen.

Abbildung 1:
Reale Ausrüstungs- und Softwareinvestitionen in den USA
- in % des realen Bruttoinlandsprodukts -

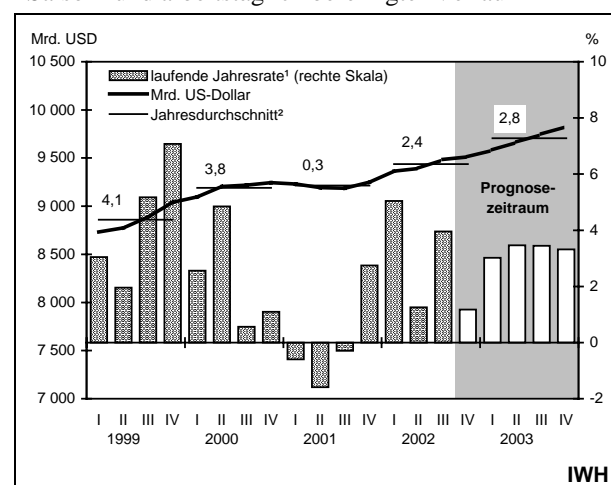


Quellen: Bureau of Economic Analysis; Berechnungen des IWH.

Die „New Economy“ hatte die Investitionstätigkeit der Unternehmen angeregt, sodass die Investitionsquote (reale Investitionen im Verhältnis zum realen Bruttoinlandsprodukt) über mehrere Jahre kräftig gestiegen war. Sollte diese Entwicklung auf eine Fehleinschätzung der Investoren zurückzuführen sein, müsste die Investitionsquote wieder auf ihr ursprüngliches Niveau zurückfallen. Dem Anstieg der Investitionsquote liegen jedoch auch fundamentale Veränderungen im Produktionsprozess zugrunde. So stieg der Anteil der Informations- und Kommunikationstechnologien an den Ausrüstungen deutlich. Da diese aber gegenüber herkömmlichen Technologien einen erheblich kürzeren Lebenszyklus aufweisen, besteht damit ein erhöhter Erneuerungsbedarf. Zudem ist nicht mit einer Desinvestition in diesem Bereich zu

rechnen. Insgesamt spricht vieles für eine dauerhafte Verschiebung der Investitionsquote auf ein höheres Niveau. Auch zeigt sich am aktuellen Rand, dass die Investitionsneigung gestiegen ist, die Unternehmen aber dennoch nicht die gleiche Aktivität wie in den späten neunziger Jahren an den Tag legen. Es zeichnet sich vielmehr eine zunächst verhaltene Entwicklung ab, die allmählich an Fahrt gewinnt. Im weiteren Verlauf wird sich mit dem Rückgang der Unsicherheiten auf den Finanzmärkten die US-Wirtschaft nicht mehr allein auf den privaten Konsum stützen müssen.

Abbildung 2:
Reales Bruttoinlandsprodukt in den USA
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Bureau of Economic Analysis; Berechnungen des IWH; ab 4. Quartal 2002: Prognose des IWH.

Die Wirtschaftspolitik wird auch weiterhin anregend wirken. So sind die kurzfristigen Realzinsen nach der Leitzinssenkung Anfang November deutlich negativ. Trotz des defizitären Staatshaushalts¹ geben die neuen Mehrheitsverhältnisse im Kongress der Finanzpolitik weiteren Spielraum für expansive Maßnahmen. Von Seiten der Finanzmärkte kommt nach der „Bodenbildung“ im Herbst 2002 kein erneuter Schock. Die Entwicklung der Preise bleibt zunächst noch moderat. Im Verlauf dieses Jahres beschleunigt sie sich aber wieder. Das Bruttoinlandsprodukt wird im Jahr 2003 um 2,8% und im darauffolgenden Jahr mit einer Rate von 3,1% steigen. Bei dieser konjunkturellen Ent-

¹ Nach einem Überschuss von 0,4% des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001 ergab sich für das vergangene Jahr ein Fehlbetrag in Höhe von 2%.

wicklung dürfte die amerikanische Notenbank in der zweiten Hälfte dieses Jahres präventiv mit einer Zinsanhebung reagieren.

Euroraum: Nur allmähliche Beschleunigung des Aufschwungs

Im vergangenen Jahr verlief die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum verhalten. Impulse kamen fast ausschließlich von der Weltwirtschaft, insbesondere von den USA. Während die Exporte kräftig expandierten, entwickelte sich die Inlandsnachfrage schwach. Dies betraf vor allem die Investitionen. Hierin spiegeln sich die nach wie vor eingetrübten Absatz- und Ertragsperspektiven wider. Zudem wurde das Unternehmerv Vertrauen durch den starken Rückgang und die hohe Volatilität der Aktienkurse beeinträchtigt. Darüber hinaus sank aufgrund der anhaltenden Nachfrageschwäche die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe bis in das dritte Quartal und stieg erst in den letzten drei Monaten des Jahres leicht. Im ersten Halbjahr expandierte der private Konsum nur wenig. Der unerwartet hohe Preisanstieg am Jahresanfang schmälerte die realen verfügbaren Einkommen der Haushalte. Der Konsum wurde darüber hinaus durch den Vermögensverlust, der durch den Verfall der Aktienkurse ausgelöst wurde, eingetrübt. Mit der Stärkung der Realeinkommen durch den Rückgang der Inflationsrate stieg der private Konsum ab der Jahresmitte wieder stärker.

Tabelle 2:

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose für den Euroraum in den Jahren 2002 bis 2004

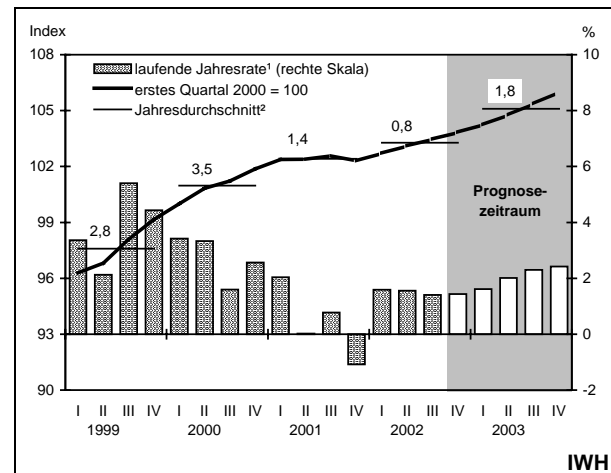
	2001	2002	2003	2004
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,8	1,8	2,5
Privater Konsum	1,8	0,6	1,5	1,9
Staatskonsum	1,9	2,0	1,6	1,5
Anlageinvestitionen	-0,7	-2,4	1,8	2,9
Außenbeitrag ^a	0,6	0,6	0,2	0,3
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Verbraucherpreise ^b	2,5	2,3	2,0	1,9
	<i>in % der Erwerbspersonen</i>			
Arbeitslosenquote ^c	8,0	8,3	8,4	8,2

^a Veränderung des Außenbeitrages gegenüber dem Vorjahr in % des realen Bruttoinlandsprodukts des Vorjahres. – ^b Harmonisierter Verbraucherpreisindex. – ^c Standardisiert.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH; ab 2002: Prognose des IWH (Stand: 12. Dezember 2002).

Abbildung 3:

Reales Bruttoinlandsprodukt im Euroraum
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH; ab 4. Quartal 2002: Prognose des IWH.

Mit der üblichen zeitlichen Verzögerung wurde auch der Arbeitsmarkt von der Konjunkturschwäche erfasst. Im Vergleich zu früheren konjunkturellen Schwächephasen stieg die Arbeitslosigkeit jedoch nur leicht. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich bis Oktober 2002 auf 8,4%.

Im Laufe dieses Jahres wird sich die konjunkturelle Dynamik allmählich beschleunigen. Da der Potentialpfad jedoch erst im kommenden Jahr erreicht wird, besteht von dieser Seite kein Inflationsdruck. Daher wird sich die Teuerung im Prognosezeitraum tendenziell zurückbilden, obwohl sie durch die Anhebung von indirekten Steuern und administrierten Preisen in einigen Ländern vorübergehend etwas steigen dürfte.² In diesem und im kommenden Jahr wird die Inflationsrate im Euroraum um 2% schwanken und somit im Prognosezeitraum niedriger sein als im vergangenen Jahr. Insbesondere die Preise für Dienstleistungen steigen nach wie vor überdurchschnittlich. Hingegen erhöhen sich die Preise für Industriegüter, die stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, nur wenig. Zwischen den Volkswirtschaften des Euroraums bestehen weiterhin erhebliche Disparitäten in den Inflationsraten. So rangierte die Preissteigerungsrate im Durchschnitt der ersten zehn Monate des Jahres 2002 zwischen 1,4% in Deutschland und 4,7% in Irland. Da sich die Nominalzinssätze im Euroraum nahezu vollständig

² Vgl. EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK: Monatsbericht, November 2002, S. 31.

angeglichen haben, führt diese Inflationsdifferenz zu abweichenden Realzinssätzen. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Dynamik in den einzelnen Ländern des Euroraums, insbesondere im Hinblick auf die Investitionen, werden dadurch verstärkt.

Mit der Verbesserung des außenwirtschaftlichen Umfeldes werden sich im Verlauf dieses Jahres die Ertragsperspektiven aufhellen. Die Unternehmen werden daraufhin ihre Investitionen ausweiten. Die Löhne und Gehälter dürften in ähnlichem Ausmaß wie im Vorjahr steigen. Aufgrund der rückläufigen Inflationsrate werden die realen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte verstärkt expandieren und damit den privaten Konsum anregen. Zudem zeichnen sich keine weiteren deutlichen Kursverluste auf den Aktienmärkten ab.

Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 1,8% und 2004 um 2,5% zunehmen. Außer in Deutschland dürfte die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Jahr vor allem in Italien, in den Beneluxländern sowie in Portugal verhalten bleiben. In Deutschland und Portugal wirkt die Haushaltskonsolidierung dämpfend.

Konjunktur in Deutschland

Exporte – einzige Triebkraft für die Konjunktur im Jahr 2003

Aufgrund des anhaltenden Nachfragerückgangs im Ausland blieb die Exportkonjunktur in Deutschland bis weit in das Jahr 2002 hinein ohne Schwung. Die zögerliche Erholung der Weltkonjunktur sowie der erhöhte Druck auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exportunternehmen durch die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar erschwerten vorübergehend die Absatzbedingungen auf nahezu allen Märkten. Um Marktanteilsverluste zu vermeiden, waren die Unternehmen zwar weitestgehend bestrebt, die Exportpreise nicht zu erhöhen, dennoch gab es zeitweilige Rückgänge bei den Warenausfuhren, so z. B. in die USA und nach Südostasien.

Erst im späteren Verlauf des Jahres 2002 trat eine Belebung der Exportkonjunktur in Deutschland ein. Die Warenlieferungen in die EU-Länder, die längere Zeit nahezu stagniert hatten, legten wieder zu. Auch die Auslandsgeschäfte mit den mittel- und osteuropäischen Reformländern, die vorübergehend eher verhalten liefen, wurden ausgeweitet.

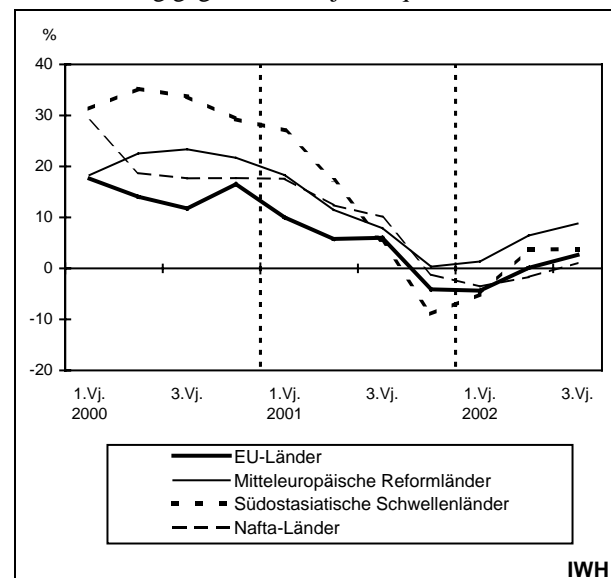
Mit sich festigender Weltkonjunktur werden die Auslandsmärkte in diesem Jahr weiter expandie-

ren. Die konjunkturelle Belebung in den Vereinigten Staaten und im Euroraum sowie die etwas stärkere Expansion in den Schwellenländern und in Mittel- und Osteuropa werden den deutschen Export stimulieren. Da für den Prognosezeitraum keine weitere Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit unterstellt wird und die dämpfenden Effekte der Euro-Aufwertung allmählich auslaufen, wird im Durchschnitt des Jahres 2003 mit einem Exportanstieg von 6,4% gerechnet. Im Folgejahr dürfte die Zuwachsrates dann bei weiter günstigem außenwirtschaftlichen Umfeld kräftig steigen.

Abbildung 4:

Warenausfuhr nach Regionen

- Veränderung gegenüber Vorjahresquartal in % -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Importe waren aufgrund der schleppenden Binnenkonjunktur in Deutschland über einen längeren Zeitraum hinweg stark rückläufig. Mit der Verlangsamung des Lagerabbaus und der leichten Zunahme beim privaten Verbrauch sowie bei den Exporten kam dieser Abwärtstrend im Verlauf des Jahres 2002 zum Stillstand. Mit einer – wenn auch verhaltenen – Belebung der Binnennachfrage und einer wieder aufwärts gerichteten Exportentwicklung wird auch die inländische Nachfrage nach Importgütern im Prognosezeitraum expandieren. Alles in allem steigt die reale Einfuhr im Jahr 2003 um 6,8%, im Jahr darauf um reichlich 8%.

Im Zusammenhang mit dem deutlichen Rückgang der Importpreise, insbesondere bei Energieträgern und Rohstoffen, haben sich im Jahr 2002 die Terms of Trade merklich verbessert. Mit der

Erholung der Weltkonjunktur werden wieder vermehrt Importgüter, insbesondere Industrierohstoffe und Vorleistungen, nachgefragt werden, was einen erneuten Importpreisanstieg nach sich ziehen dürfte. Bei nahezu gleichen Zuwachsraten von Import- und Exportpreisen werden sich die Austauschverhältnisse im Prognosezeitraum nicht weiter verbessern.

Tabelle 3:
Exporte und Importe Deutschlands an Waren und Dienstleistungen
- in Preisen von 1995 -

	2001	2002	2003
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Exporte	5,0	2,5	6,4
Importe	1,0	-1,8	6,8
	<i>in % des BIP</i>		
Exporte	35,1	35,9	37,8
Importe	32,0	31,3	33,1
	<i>Außenbeitrag</i>		
Mrd. Euro	62,2	91,0	94,3
in % des BIP	3,1	4,6	4,7

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Anhaltende Schwäche bei den Ausrüstungs- investitionen

Die bereits seit Ende 2000 zu beobachtende Schwäche bei den Ausrüstungsinvestitionen setzte sich auch im vergangenen Jahr fort. Aufgrund der gedrückten Nachfrage bestand für die Unternehmen kein Anlass, ihre Kapazitäten auszuweiten. Zudem beeinträchtigte der rapide Rückgang der Aktienkurse die Finanzierung von Investitionen über die Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital. Darüber hinaus wurden Investitionen wegen der anhaltend großen Unsicherheit bezüglich der künftigen konjunkturellen und weltpolitischen Entwicklung zurückgestellt.

Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe ist zuletzt leicht gestiegen, und der Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen ist zum Stillstand gekommen. Eine nachhaltige Ausweitung der Ausrüstungsinvestitionen ist allerdings erst zu erwarten, nachdem sich die Nachfrage aus dem In- und Ausland im Verlauf des Jahres belebt hat. Diese Entwicklung wird auch durch verbesserte Finanzierungsbedingungen aufgrund des Auslaufens der belastenden Faktoren gestützt, wenn, wie in dieser Prognose unterstellt, die Aktienkurse nicht

erneut einbrechen. Gegen Ende des Jahres wird auch die jüngste Zinssenkung ihre Wirkung stärker entfalten. Die Dynamik vergangener Aufschwünge wird jedoch im Prognosezeitraum nicht erreicht, zumal die Investitionstätigkeit durch die negativen Auswirkungen der steuerlichen Beschlüsse der Bundesregierung auf die Unternehmensgewinne gehemmt wird.

Bei den Investitionen in sonstige Anlagen hat sich im vergangenen Jahr die zuletzt nur geringe Expansion fortgesetzt. In diesem und im kommenden Jahr wird im Zuge der einsetzenden konjunkturellen Belebung wieder verstärkt in solche Anlagen investiert. Allerdings wird die Dynamik im Vergleich zum IT-Boom eher verhalten bleiben.

Tabelle 4:
Anlageinvestitionen in Deutschland
- Veränderung gg. Vorjahr in %, in Preisen von 1995 -

	2001	2002	2003
Ausrüstungsinvestitionen	-5,8	-9,2	0,5
Sonstige Anlagen	5,0	2,5	4,7
Bauinvestitionen	-6,0	-4,9	-1,4
Wohnbauten	-7,1	-5,2	-1,7
Nichtwohnbauten	-4,3	-4,5	-1,0
Gewerbliche Bauten	-4,1	-5,0	-2,5
Öffentliche Bauten	-5,0	-3,4	2,3
Anlageinvestitionen insgesamt	-5,3	-6,1	-0,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Bauinvestitionen bleiben rückläufig

Die Talfahrt der Bauinvestitionen in Deutschland hat sich bis in die jüngste Vergangenheit fortgesetzt. Dies gilt vor allem für den Wirtschafts- und den Wohnungsbau. Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Schwäche mit Absatzproblemen, schrumpfenden Gewinnspannen und weit verbreiteter Arbeitsplatz- und damit Einkommensunsicherheit halten sich gewerbliche und private Bauherren merklich zurück. Einzig der öffentliche Bau hatte sich zuletzt belebt.

Im Prognosezeitraum bleiben die Bauinvestitionen alles in allem rückläufig. Zwar lösen die Hochwasserschäden zusätzliche Bauaktivitäten vor allem im infrastrukturellen Bereich aus. Dem stehen aber die nachfragedämpfenden Wirkungen der Finanzpolitik gegenüber. Die immer noch abwärtsgerichtete Gesamttendenz wird sich deshalb im Jahr 2003 lediglich verlangsamen. Im Jahr 2004 werden die Bauinvestitionen nach dem Auslaufen

der Sondereffekte wieder einen deutlich negativen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten.

Im *Wohnungsbau* sind zwar in den ersten Monaten des Jahres 2003 noch erhebliche Instandsetzungs- und Sanierungsarbeiten im Gebäudebestand der von der Flut betroffenen Regionen zu erwarten. Unter Berücksichtigung der von den Ländern inzwischen deutlich niedriger eingestuften Schäden bei Privaten kommt es aber zu geringeren Zuwächsen als ursprünglich angenommen. Dagegen werden die Änderungen bei der Eigenheimzulage aufgrund des gewährten Vertrauensschutzes für bis Ende 2002 getroffene Investitionsentscheidungen zu zeitlich vorgezogener Baunachfrage in der ersten Hälfte des Jahres 2003 führen, die später aber fehlen wird. Darüber hinaus dürfte der Abbau von Steuervergünstigungen im Mietwohnungsbau³ die Baunachfrage schwächen. Zusammengenommen bewirken diese Veränderungen, dass sich der Rückgang im Wohnungsbau im Jahr 2003 vorübergehend verlangsamen und im Jahr 2004 erneut beschleunigen wird.

Die *gewerblichen Bauinvestitionen* werden sich angesichts des verzögerten und schwachen gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs im Prognosezeitraum überwiegend verhalten entwickeln. Zwar wird diese Grundtendenz im Jahr 2003 durch die flutbedingten „Infrastrukturmaßnahmen in privater Trägerschaft“ – insbesondere der Deutschen Bahn – überlagert. Dämpfend dürften dagegen die Steuerrechtsänderungen im Unternehmensbereich⁴ wirken. Erst im Jahr 2004 wird sich in Westdeutschland im Zuge der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung und steigender Kapazitätsauslastung eine Aufwärtsentwicklung durchsetzen. In Ostdeutschland wird sich dagegen mit dem Auslaufen der Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden der Rückgang im Wirtschaftsbau erneut beschleunigen. Der *öffentliche Bau* erhält im Jahr 2003 kräftige Impulse von den notwendigen Maßnahmen zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in Ostdeutschland. Im Jahr 2004 entfällt dieser Schub, und es kommt auch hier zu erheblichen Kontraktionen.

³ Dazu gehören die Senkung der degressiven Abschreibung für Gebäude, die Anhebung der Entgeltgrenze für vollen Werbungskostenabzug und die Besteuerung privater Veräußerungsgewinne für nicht selbst genutztes Wohneigentum.

⁴ Hierzu zählen die Begrenzung des Verlustabzugs, die Verringerung der Gebäude-AfA und die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Immobilien.

Tabelle 5:
Regionale Entwicklung der Bauinvestitionen
- Veränderung gg. Vorjahr in %, in Preisen von 1995 -

	2001	2002	2003
Westdeutschland	-4,1	-3,4	-1,2
Wohnbauten	-4,9	-3,5	-1,0
Gewerbliche und öffentliche Bauten	-2,8	-3,2	-1,7
Ostdeutschland	-12,4	-10,6	-1,8
Wohnbauten	-17,2	-14,1	-5,4
Gewerbliche und öffentliche Bauten	-8,2	-7,9	0,8

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Steigende Steuern und Abgaben belasten privaten Konsum

Die realen Konsumausgaben der privaten Haushalte waren im Jahr 2002 erstmalig seit der Vereinigung rückläufig. Die Verbraucher schränkten wegen der schwach gestiegenen Einkommen, der Sorge um den eigenen Arbeitsplatz, der Vermögensverluste an den Aktienmärkten und der unsicheren konjunkturellen Aussichten ihre Konsumausgaben ein. Das gegen Ende des vergangenen Jahres stark gesunkene Verbrauchervertrauen spiegelte sich in einer höheren Sparneigung wider. Die steigende Sparquote spricht zugleich für die Zunahme der Bedeutung der persönlichen Altersvorsorge als Sparmotiv.⁵

In diesem Jahr wird der private Konsum durch steigende Sozialabgaben und Steuererhöhungen belastet. Die beschlossene Erhöhung der Sozialbeitragssätze zur Renten- und Krankenversicherung sowie die drastische Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Renten- und Arbeitslosenversicherung⁶ führen zu einem deutlichen Anstieg der Sozialversicherungsabgaben und schmälern somit den Anstieg der Nettolöhne, obwohl die Bruttolöhne und -gehälter im laufenden Jahr wieder kräftiger als zuvor steigen.

⁵ Vgl. LEINERT, J.: Die Riester-Rente: Wer hat sie, wer will sie, in: Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 14, Gütersloh 2002.

⁶ Der Beitragssatz in der Rentenversicherung ist von 19,1% auf 19,5% gestiegen; der durchschnittliche Beitragssatz in der Krankenversicherung steigt von 14% auf 14,3%. Die Erhöhung der Beitragssätze werden von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern jeweils zur Hälfte getragen. Die Beitragsbemessungsgrenze in der Renten- und Arbeitslosenversicherung wurde in den alten Ländern um 600 Euro pro Monat auf 5 100 Euro und in den neuen Ländern um 500 Euro auf 4 250 Euro angehoben.

Die monetären Sozialleistungen verlieren aufgrund von Einsparmaßnahmen vor allem bei der Arbeitslosenhilfe ebenfalls an Dynamik. Die Selbständigen- und Vermögenseinkommen werden mit der konjunkturellen Besserung wieder deutlicher zulegen. Insgesamt dürfte in diesem Jahr die Expansion der verfügbaren Einkommen stärker als im Vorjahr ausfallen. Bei leicht rückläufiger Sparquote steigen die nominalen privaten Konsumausgaben etwas schneller als die verfügbaren Einkommen.

Tabelle 6:

Verfügbares Einkommen und Konsumausgaben der privaten Haushalte^a in Deutschland
- Veränderung gegenüber Vorjahr in % -

	2001	2002	2003
Verfügbares Einkommen, nominal	3,8	1,1	2,0
<i>darunter:</i>			
Nettolöhne und -gehälter	3,5	1,5	1,0
Monetäre Sozialleistungen	2,3	3,7	1,7
Selbständigen-, Vermögenseinkommen	5,4	-2,6	3,3
Sparen	6,7	3,1	0,6
Private Konsumausgaben, nominal	3,5	0,9	2,2
<i>Nachrichtlich:</i>			
Bruttolöhne und -gehälter	2,2	1,5	2,1
Sparquote (in %)	10,1	10,3	10,1
Preisindex des privaten Konsums	1,9	1,4	1,6
Private Konsumausgaben, real	1,5	-0,5	0,7

^a Einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Zugleich erhöhen sich die Preise für die Lebenshaltung infolge des Anstiegs steuerlicher Belastungen. Dadurch dürften die realen privaten Konsumausgaben zusätzlich gedämpft werden. Alles in allem nehmen sie nach einem Rückgang im vorherigen Jahr in diesem mit 0,7% leicht zu. Im Jahr 2004 dürfte der private Konsum infolge einer merklich verbesserten Einkommenssituation der privaten Haushalte aufgrund der zunehmenden Beschäftigung und der steuerlichen Entlastung im Zuge der zweiten Stufe der „Steuerreform 2000“ verstärkt zulegen.

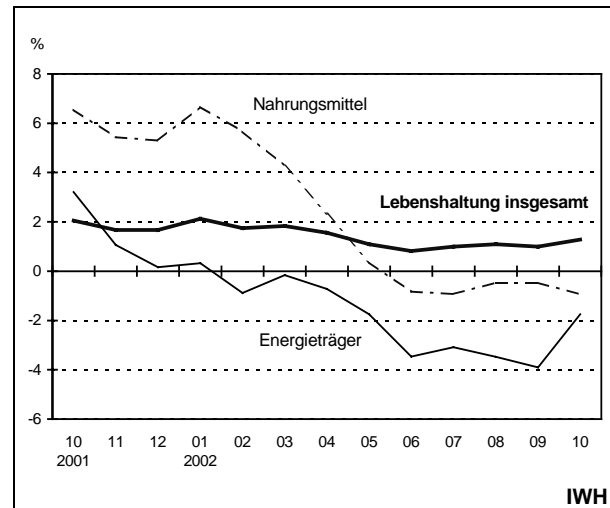
Preisaufrtrieb infolge Steuererhöhungen

Im Verlauf des Jahres 2002 hat sich der Anstieg der Preise für die Lebenshaltung nach dem Schub zu Beginn des Jahres infolge der Anhebung der indirekten Steuern und der Verteuerung der Lebensmittel sowie der Dienstleistungen deutlich beruhigt. Sinkende Preise für Nahrungsmittel und Energieträger haben letztlich zu einer recht geringen

jahresdurchschnittlichen Preiserhöhung der Lebenshaltung von 1,3% geführt.

Abbildung 5:

Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung und ausgewählter Komponenten
- Veränderung gegenüber Vorjahr in % -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Im Jahr 2003 wird die Teuerungsrate der Lebenshaltung nicht weiter zurückgehen. Zwar dämpft die schwache Nachfrage den Preisauftrieb, aber die steigenden Lohnstückkosten infolge der kräftigen Erhöhung der Tariflöhne und der starken Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge wirken einem Preisrückgang entgegen. Zudem wurden zu Jahresanfang nochmals die Tabaksteuer sowie die Mineralöl- und Stromsteuer in Umsetzung der Ökosteuerreform angehoben. Darüber hinaus traten neue Steuererhöhungen (Abbau von Vergünstigungen bei der Ökosteuer, Wegfall des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes bei ausgewählten Gütergruppen) in Kraft, die sich mit rund 0,2 Prozentpunkten in der Preisentwicklung niederschlagen. Seitens der Importpreise ist nur ein leichter Anstieg zu erwarten, zumal von keinem erneuten Ölpreisschock ausgegangen wird. Alles in allem dürfte sich der Preisindex für die Lebenshaltung im Jahresdurchschnitt 2003 um 1,5% erhöhen. Auch im nächsten Jahr dürfte das Preisklima ruhig bleiben und sich ähnlich wie in diesem Jahr entwickeln.

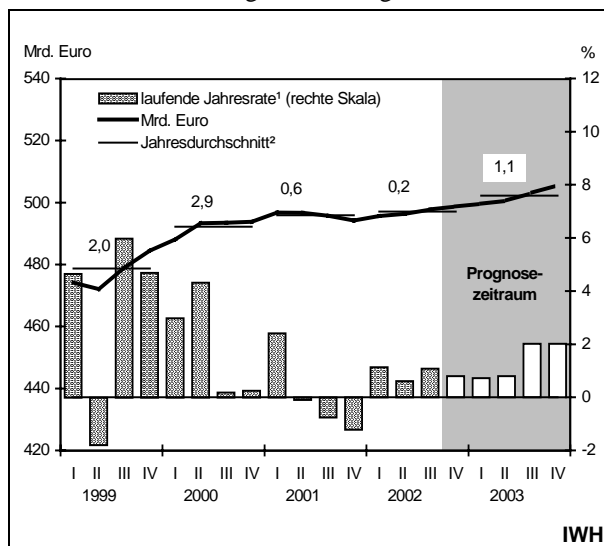
Produktionsausdehnung in diesem Jahr erneut gering

Nach vier Quartalen mit sehr geringem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Aktivität startet die deutsche Wirtschaft auch äußerst schwach in das Jahr 2003. Maßgebend hierfür sind die fehlenden Impulse von

der Binnennachfrage. Einzig die sich langsam erholende Weltkonjunktur sorgt für eine leichte Aufwärtsbewegung. Die gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte, die von der Beseitigung der Schäden der Flutkatastrophe ausgehen, bleiben zwar regional von einiger Bedeutung; für Deutschland insgesamt werden sie jedoch nicht ins Gewicht fallen.

In der zweiten Jahreshälfte gewinnt die gesamtwirtschaftliche Produktion etwas an Schwung. Die Industrieproduktion wird dann von der etwas gestiegenen Dynamik auf den Außenmärkten, beim privaten Konsum und bei den Ausrüstungsinvestitionen angeregt. Davon werden auch die Finanz- und Unternehmensdienstleistungen profitieren. Die Bauproduktion wird infolge der schwachen Nachfrage nochmals abnehmen. Allerdings federn insbesondere die Maßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden sowie Vorzieheffekte vor allem im Eigenheimbau den Rückgang der Bauproduktion temporär ab.

Abbildung 6:
Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH; ab 4. Quartal 2002: Prognose des IWH.

Alles in allem wird das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 1,1% zunehmen. Ohne die Dämpfung infolge der Anhebung von Steuern und Abgaben sowie Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten wäre die Rate knapp einen halben Prozentpunkt höher. Allein die Anhebung der Sozialbeiträge verringert, wie eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH zeigt, zu-

sammengenommen den Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 0,2 Prozentpunkte (vgl. Kasten 2). Im Gefolge einer spürbaren Belebung der Weltkonjunktur und einer Erholung der Binnennachfrage wird die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2004 stärker expandieren. Das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland wird dann um etwa 2,3% steigen. Begünstigt wird diese Entwicklung durch einen Kalendereffekt. Das Jahr 2004 ist ein Schaltjahr. Außerdem fallen mehr Feiertage als in diesem Jahr auf das Wochenende, so dass es insgesamt 4,7 zusätzliche Arbeitstage hat.

In Ostdeutschland wird das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2003 wegen der Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden mit 1,5%, und damit vorübergehend stärker als in Westdeutschland, zunehmen. Im kommenden Jahr dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion infolge des drastischen Rückgangs der Bauaktivitäten nach dem Auslaufen des Sondereffekts etwa in gleichem Tempo wie in diesem ausgeweitet werden.

Besserung am Arbeitsmarkt erst nach 2003

Im vergangenen Jahr hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt drastisch verschlechtert. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm um 230 000 Personen gegenüber dem Vorjahr ab; die Zahl der Arbeitslosen stieg um 204 000 Personen. Die Arbeitslosenquote betrug 9,5%.

Die Beschäftigungssituation wird sich im Jahr 2003 aufgrund der schwachen Konjunktur und der gestiegenen Arbeitskosten weiter eintrüben. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Durchschnitt um knapp 180 000 Personen unter dem Vorjahresniveau liegen. Per saldo werden etwa 0,5% aller Arbeitsplätze abgebaut.

Maßgeblich für die deutliche Erhöhung der Arbeitskosten sind die Tariflohnsteigerungen von 2,8% gegenüber dem Vorjahr. Hinzu kommt, dass auch die Lohnnebenkosten zunehmen. Mit der Anhebung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung und des durchschnittlichen Beitragssatzes zu den Krankenkassen werden sie um knapp einen halben Prozentpunkt in die Höhe gehen. Insgesamt werden die Lohnstückkosten um 1,7% gegenüber dem Vorjahr steigen. Dies forciert die Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen und mündet letztlich – wie die in Kasten 2 dargestellten Modellrechnungen belegen – in einem verstärkten Beschäftigungsabbau.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird in diesem Jahr um mehr als 120 000 Personen zunehmen und sich damit auf fast 4,2 Millionen Per-

Produktions- und Beschäftigungseffekte einer Anhebung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen

Die quantitativen Auswirkungen der Erhöhung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen auf Produktion und Beschäftigung sind mit dem makroökonomischen Modell des IWH abgeschätzt worden. Konkret wird eine dauerhafte Anhebung um 1 Prozentpunkt ab 01.01.2003 betrachtet, der sich hälftig auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber verteilt. Dies entspricht etwa der Summe der geplanten Änderungen der Sätze in der Renten- und der Krankenversicherung und der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in der Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Ein Anstieg der Arbeitgeberbeiträge führt bei gegebenem Bruttolohn zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten. Dieser Effekt verschlechtert die Wettbewerbsposition abhängiger Arbeit. In der Folge wird Beschäftigung substituiert, sodass die Arbeitslosigkeit steigt. Der Anstieg der Arbeitnehmerbeiträge bremst die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Sinkende Nettolöhne ziehen geringere Konsumausgaben nach sich. Dadurch werden Multiplikatorprozesse ausgelöst, die das Investitionsgeschehen negativ beeinflussen. Damit ist ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu erwarten, die sich kurzfristig an den Nachfragebedingungen orientiert. Die Produktionseinbußen führen zu einer abermaligen Reduktion der Beschäftigung. Da sich die gesamtwirtschaftliche Aktivität insgesamt vermindert, schwächt sich die Nachfrage nach Importen ab, sodass sich der Außenbeitrag tendenziell verbessert. Dies reicht allerdings nicht aus, um den Rückgang bei Konsum und Investitionen auszugleichen.

In der Tabelle sind die erwarteten Auswirkungen auf Beschäftigung, Bruttoinlandsprodukt, Konsum, Investitionen und Importe dargestellt, die bei einer Erhöhung der Beitragssätze für die nächsten zwei Jahre zu erwarten sind. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die abhängige Beschäftigung im Jahr der Beitragsanhebung um 114 000 Personen sinkt. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ist rund 0,2 Prozentpunkte niedriger als im Szenario ohne Beitragserhöhung.

Tabelle:

Effekte steigender Beitragssätze zu den Sozialversicherungen
- Differenz der Anzahl bzw. Veränderungsrate zur Basisrechnung -

	2003	2004
Beschäftigung in Personen	-114 000	-72 000
	<i>in Prozentpunkten</i>	
Privater Konsum	-0,3	0,1
Unternehmensinvestitionen	-0,7	0,4
Importe	-0,4	0,2
Bruttoinlandsprodukt	-0,2	0,1

Quelle: Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH.

Die Effekte schwächen sich im Zeitverlauf ab. So vermindert sich der Beschäftigungsverlust am Ende von 2004 auf 72 000 Personen, während sich bei den Nachfrageaggregaten eine relativ höhere Dynamik zeigt. Dies ist auf endogene Anpassungsprozesse zurückzuführen, die im makroökonomischen Modell ablaufen. Zum Beispiel nehmen in der Logik des Modells die Lohnforderungen infolge der steigenden Arbeitslosigkeit ab, was die Wettbewerbssituation des Faktors Arbeit allmählich wieder verbessert. Darüber hinaus impliziert die im Modell verwendete geldpolitische Regel leichte Zinssenkungen, die die Entwicklung der Nachfrageaggregate unterstützen. Sollten diese Anpassungen ausbleiben, wäre der anfängliche Beschäftigungsverlust permanent.

Tabelle 7:
Eckdaten des Arbeitsmarktes in Deutschland
- Jahresdurchschnitt in 1 000 Personen -

	Deutschland			Westdeutschland (mit Berlin)			Ostdeutschland (ohne Berlin)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Erwerbstätige (Inland)	38 918	38 688	38 510	33 084	32 948	32 785	5 834	5 740	5 725
darunter:									
ABM-Beschäftigte ^a	243	192	175	71	58	50	172	134	125
Berufliche Vollzeitweiterbildung	315	305	305	190	185	185	125	120	120
Vorruheständler ^b	225	285	285	144	190	190	81	95	95
Arbeitslose ^c	3 852	4 056	4 190	2 593	2 785	2 950	1 259	1 271	1 240
Arbeitslosenquote ^d (in %)	9,0	9,5	9,8	7,3	7,8	8,3	17,7	18,1	17,8

^a Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungs- und traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen sowie in Strukturanpassungsmaßnahmen SAM OfW. –
^b Einschließlich der Arbeitslosen nach § 428 SGB III. – ^c Nationale Definition. – ^d Arbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen (Inland).

Quellen: Statistisches Bundesamt (Rechenstand: November 2002); Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Rechenstand: Oktober 2002); Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH; ab 2002: Prognose des IWH.

sonen belaufen. Besonders hoch wird die Arbeitslosigkeit – wie saisonüblich – im ersten Quartal sein. Dann werden reichlich 4,4 Millionen Personen arbeitslos gemeldet sein. Der Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit beschränkt sich auf Westdeutschland. In Ostdeutschland kommt es wegen der anhaltenden Abnahme des Erwerbspersonenpotentials zu einem Rückgang der Arbeitslosenzahl um 31 000 Personen.

Auch im Jahr 2003 wird die Beschäftigungslage durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gestützt. Umfang und Struktur lassen sich jedoch zur Zeit nur schwer abschätzen, da die organisatorischen Veränderungen in der Bundesanstalt für Arbeit erst am Anfang stehen und die Umsetzungsmodalitäten der Vorhaben zur besseren Vermittlung von Arbeitslosen noch nicht in allen Einzelheiten klar sind. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass es zu einer weiteren Rückführung bei den Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen kommen wird. Die Maßnahmen der beruflichen Fortbildung dürften im Großen und Ganzen auf dem Vorjahresniveau fortgeführt werden. Der Personenkreis, der von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – wie beispielsweise Eingliederungszuschüsse – erfasst wird, nimmt auch in diesem Jahr zu.

Im Jahr 2004 wird sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt infolge der konjunkturellen Belebung bessern. Die Erwerbstätigkeit wird dann um 290 000 Personen bzw. 0,8% steigen. Die registrierte Arbeitslosigkeit wird auf rund 4 Millionen Personen sinken. Die Arbeitslosenquote ist mit 9,4% allerdings nach wie vor sehr hoch.

An der ungünstigen Entwicklung der Arbeitsmarktlage in diesem wie auch im nächsten Jahr werden die von der „Hartz-Kommission“ angestoßenen Vorhaben der Regierung wenig ändern (vgl. Kasten 3). Der Beschäftigungseffekt der bereits in Kraft getretenen Vorhaben wird sich für dieses Jahr unter bestimmten Annahmen auf 100 000 bis 180 000 Personen belaufen. Per saldo werden jedoch die positiven Effekte dieser Maßnahmen durch die negativen Wirkungen, die sich aus der Erhöhung der Arbeitskosten ergeben (vgl. Kasten 2), in etwa kompensiert. Dies gilt auch für das folgende Jahr. Insgesamt ergibt sich somit im Prognosezeitraum keine nennenswerte Entlastung auf dem Arbeitsmarkt.

Lage der öffentlichen Haushalte weiterhin prekär

Im Gefolge der konjunkturellen Entwicklung lag das gesamtwirtschaftliche Defizit im vergangenen Jahr bei 3,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts und verfehlte die im Maastricht-Vertrag gesetzte Obergrenze von 3% deutlich. Der Konsolidierungsdruck nimmt damit immer mehr zu und wird die Haushaltsentwicklung im laufenden und im kommenden Jahr maßgeblich beeinflussen. Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnen sich Vorhaben in einer Größenordnung von 21½ Mrd. Euro ab (vgl. Kasten 4).

So werden sich die Vorleistungen und die sozialen Sachleistungen im laufenden Jahr mit 2,2 beziehungsweise 2,9% (nach 2,3 beziehungsweise 3,4%) eher verhalten entwickeln. Vor allem die beabsichtigten Einsparungen im Gesundheitswesen sind hierfür ausschlaggebend. Auch die Arbeit-

Beschäftigungseffekte der jüngsten arbeitsmarktpolitischen Vorhaben gering

Nach der Einigung im Vermittlungsausschuss hat der Bundestag noch vor der Weihnachtspause die beiden „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beschlossen. Am gleichen Tag hat das zweite – zustimmungsbedürftige – Gesetz den Bundesrat passiert. Beide Gesetze traten zum 1. Januar 2003 in Kraft. Ausgenommen davon ist die Neuregelung der Mini-Jobs, die erst ab dem 1. April dieses Jahres gelten wird.

In der Öffentlichkeit werden mitunter große Hoffnungen in die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der von der „Hartz-Kommission“ angestoßenen Vorhaben gesetzt. Schwierig ist es allerdings, die zu erwartenden Beschäftigungseffekte abzuschätzen, da viele organisatorische Regelungen zur Umsetzung der Vorschläge noch nicht klar genug sind. Im Folgenden wird zunächst anhand von Plausibilitätsüberlegungen der Personenkreis abgesteckt, auf den sich die einzelnen Maßnahmen beziehen. Sodann wird die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Maßnahmen durch diesen Personenkreis geschätzt.

Personal-Service-Agenturen (PSA): Die PSA sollen übergangsweise Arbeitslose beschäftigen, um sie an private Firmen auszuleihen. Ihnen soll damit der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert werden. Für eine Anstellung in einer PSA kommen Personen in Frage, die bestimmte Voraussetzungen vor allem bezüglich Qualifikation, Gesundheit und Alter erfüllen. Aus dem Bestand der registrierten Arbeitslosen werden schätzungsweise eine halbe bis eine Million Personen diesen Anforderungen gerecht. Eine solche Potentialschätzung scheint jedoch bei einem gegenwärtigen Bestand an Leiharbeitern in Höhe von 350 000 Personen wenig realistisch, zumal die Zahl der Leiharbeiter in den letzten fünf Jahren „nur“ um durchschnittlich 35 000 pro Jahr zugenommen hat. Alternativ kann der Kreis der zusätzlich für Leiharbeit in Frage kommenden Personen über das Angebot an freien Stellen bestimmt werden. Bei den Arbeitsämtern waren Ende des Jahres 2002 etwa 340 000 freie Stellen im Bestand. Vor diesem Hintergrund lassen sich realistischerweise kurzfristig etwa 50 000 Leiharbeitsverhältnisse begründen. Allerdings werden diese zusätzlichen Leiharbeitsverhältnisse nur dann geschaffen, wenn die Arbeitskosten eines Leiharbeiters deutlich unter denen eines festangestellten Arbeitnehmers liegen. Dies dürfte auch gerechtfertigt sein, da Leiharbeiter in der Regel noch nicht über die gleiche Berufserfahrung verfügen wie Stammbeslegschaften. Besteht kein entsprechender Lohnabstand, wird der Beschäftigungseffekt der PSA auf dem ersten Arbeitsmarkt nahezu null sein.

Kapital für Arbeit: Hier sollen Arbeitslose mittels eines Darlehens für Arbeitgeber in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Die Gewährung des Darlehens ist an eine ausreichende Bonität des beantragenden Unternehmens und an die dauerhafte Einstellung eines Arbeitslosen gebunden. Bei einem Darlehen von maximal 100 000 Euro je Arbeitslosen und einem Kreditvolumen von 20 Mrd. Euro könnten maximal 200 000 Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt dürfte jedoch sehr viel geringer ausfallen, da Mitnahmeeffekte, Missbrauch, aber auch Substitutionseffekte auftreten werden.^a Alles in allem kann mit einem Netto-Beschäftigungseffekt von etwa 20 000 Personen gerechnet werden.

Niedriglohnbereich („Mini-Jobs“): Der Niedriglohnsektor umfasst jetzt im Wesentlichen zwei Segmente: Im Bereich einer „Grundzone“ gilt eine Geringfügigkeitsgrenze bis 400 Euro pro Monat. Sie entspricht ungefähr der bisherigen geringfügigen Beschäftigung (325-Euro-Jobs). Die Arbeitnehmer bleiben steuer- und abgabenfrei gestellt; die Pauschalabgabe der Arbeitgeber erhöht sich aber auf 25%. Bei haushaltsnahen Dienstleistungen beträgt diese Pauschalabgabe lediglich 12%. Darüber hinaus gibt es eine „Gleitzone“ mit einer Verdienstspanne von oberhalb 400 bis 800 Euro pro Monat. Hier zahlen die Arbeitnehmer noch nicht die vollen Sozialbeiträge; die Beiträge steigen jedoch mit zunehmendem Einkommen. Mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 Euro pro Monat und der Einführung der „Gleitzone“ werden von dieser Seite Anreize für die Arbeitsaufnahme geschaffen. Beim gegenwärtigen Bestand an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen von etwa 4 Millionen kann davon ausgegangen werden, dass relativ kurzfristig etwa 80 000 bis 110 000 derartige Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Besonders große Hoffnungen setzt die Politik in diesem Zusammenhang auf die Schaffung von haushaltsnahen Arbeitsplätzen. Bei der Abschätzung dieses Potentials ist zunächst davon auszugehen, dass zur Zeit nur etwa 40 000 Beschäftigte in privaten Haushalten sozialversicherungspflichtig tätig sind. Der überwiegende Teil der haushaltsnahen Dienstleistungen wird vermutlich in Schwarzarbeit erbracht. Für die Nachfrage *zusätzlich* bezahlter Haushaltsdienstleistungen dürften lediglich Haushalte mit sehr hohen Einkommen in Frage kommen. Die Zahl der Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von über 3 835 Euro belief sich im Jahre 2000 in Deutschland auf 2,8 Millionen.^b Würden Haushalte am unteren Rand dieser Einkommensgruppe eine Haushalthilfe mit einem Entgelt von monatlich 500 Euro beschäftigen, so würden knapp 15% des Haushaltsnettoeinkommens dafür gebunden. Unterstellt man, dass insgesamt etwa 1% der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von über 3 835 Euro je einen *zusätzlichen* Mini-Job schafft, dann würde der Beschäftigungseffekt knapp 30 000 Personen betragen. Damit dürfte die Obergrenze abgesteckt sein.

In eine ähnliche Wirkungsrichtung wie die Förderung der Mini-Jobs zielen die so genannte „*Ich-AG*“ und die „*Familien-AG*“. Für eine Abschätzung der Beschäftigungspotentiale, die diese Instrumente eröffnen, liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor. Generell – und das gilt insbesondere auch für die haushaltsnahen Dienstleistungen – ist allerdings zu bezweifeln, dass der intendierte freiwillige Übergang von einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft in ein legales Beschäftigungsverhältnis in einem größeren Umfang erfolgen wird.

Alles in allem dürfte die Zahl der – für sich genommen – zusätzlich induzierten Arbeitsplätze zwischen 100 000 und 180 000 liegen. Die registrierte Arbeitslosigkeit würde in einem geringeren Maße abgebaut, da ein Teil der zusätzlichen Beschäftigung aus der Stillen Reserve gewonnen werden dürfte.

^a Vgl. BUSCHER, H.: Kapital für Arbeit: Der Jobfloater kommt ab November 2002, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, 13/2002, S. 373 ff. –

^b Die höchste statistisch ausgewiesene Haushaltsnettoeinkommensgruppe beginnt bei 3 835 Euro, vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 1, Reihe 3.

nehmerentgelte werden mit 2,2% nur gering steigen. Ursächlich hierfür ist ein maßvoller Tarifabschluss im öffentlichen Dienst, der – wie hier unterstellt – um einen $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt hinter der durchschnittlichen Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückbleibt. Die monetären Sozialleistungen werden lediglich um 1,8% zunehmen, obwohl sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt in durchschnittlicher Betrachtung gegenüber dem vergangenen Jahr verschlechtert. Ausschlaggebend sind die Leistungskürzungen – vor allem bei der Arbeitslosenhilfe. So soll bei den Betroffenen demnächst das Vermögen des Partners angerechnet werden, wodurch im laufenden Jahr geringere Ausgaben in Höhe von 1,4 Mrd. Euro erwartet werden. Allerdings schlagen sich in diesem Bereich auch Einsparungen des Bundes zu Lasten der Sozialversicherungen nieder. So spart der Bund bei der Arbeitslosenhilfe durch die Senkung der Beiträge für Arbeitslosenhilfeempfänger an die Gesetzliche Krankenversicherung. Darüber hinaus wird die Zahlung von Beiträgen an die Gesetzliche Rentenversicherung von Dezember 2003 auf Januar 2004 verschoben, wodurch das laufende Haushaltsjahr entlastet wird. Insgesamt werden so 1,4 Mrd. Euro „gespart“.

Die Bruttoinvestitionen des Staates steigen mit 1,9%, nachdem sie in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken sind. Allerdings wird der rückläufige Trend lediglich durch die Beseitigung der Flutschäden unterbrochen. Selbst der Anstieg im laufenden Jahr kann nicht verhindern, dass die Investitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt weiter sinken. Insgesamt nehmen die Ausgaben im Jahr 2003 um 2,2% (nach 2,4% im Jahr 2002) und damit wieder langsamer als das nominale Bruttoinlandsprodukt zu. Im kommenden Jahr werden die Staatsausgaben nur noch um 1,7% steigen. Zum einen entfalten die beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen eine stärkere kassenmäßige Wirkung. Zum anderen wird aber auch die wieder anziehende Konjunktur zu einem geringeren Ausgabenzuwachs führen.

Die Einnahmen werden im laufenden Jahr deutlich steigen. So werden die Steuereinnahmen in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wieder um 4% zunehmen, nachdem sie im vergangenen Jahr um 0,6% gesunken waren. Hier wirkt sich die wirtschaftliche Erholung aus. Hinzu kommt, dass mit dem Aussetzen der zweiten Stufe der „Steuerreform 2000“ die zeichnen sich im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen weitere

Kasten 4:

Finanzpolitische Annahmen

Neben der Umsetzung der bereits gesetzlich fixierten Steuerrechtsänderungen (letzte Stufe der Öko-steuerreform, weitere Anhebung der Tabaksteuer zum 1. Januar 2003, Flutopfersolidaritätsgesetz) zeichnet sich eine Reihe von Maßnahmen zur Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts ab. Diese Vorhaben sind teilweise bereits im Gesetzgebungsverfahren, teilweise aber noch mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Die davon in die Prognose eingestellten Maßnahmen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle:

Kassenmäßige Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen auf den öffentlichen Gesamthaushalt
- Mehreinnahmen oder Minderausgaben (+)/Mindereinnahmen oder Mehrausgaben (-) gegenüber Status Quo 2002, in Mrd. Euro -

	2003	2004	2005	2006
<i>Steuerliche Maßnahmen</i>				
Steuervergünstigungsabbaugesetz				
- Einkommensteuer (allgemein)	0,62	2,52	4,03	5,14
- Unternehmensbereich	1,51	6,18	8,87	9,40
- Umsatzsteuer	1,45	2,01	2,19	2,23
Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform	1,45	1,45	1,45	1,45
<i>Maßnahmen in Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe</i>				
- Stärkere Berücksichtigung des Vermögens des Partners bei Arbeitslosenhilfebeziehern	1,31	2,37	2,37	2,37
- Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung	0,45	0,45	0,45	0,45
- Zahlungsverchiebung zu Lasten der Rentenversicherung	0,65	0	0	0
- Senkung der Krankenkassenbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu Lasten der Krankenversicherung	0,70	0,70	0,70	0,70
- sonstige Maßnahmen	0,46	1,01	1,31	1,39
<i>Maßnahmen in Zusammenhang mit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung</i>				
- Rabattregelungen bei Apotheken, Pharma-Unternehmen und Pharmazeutischem Großhandel	1,37	1,37	1,37	1,37
- Nullrunde für Ärzte, Zahnärzte, Krankenhäuser, Preissenkung für zahntechnische Leistungen	0,43	0,43	0,43	0,43
- Reduzierung des Sterbegeldes	0,38	0,38	0,38	0,38
- Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze für Neuabschlüsse	0,20	0,20	0,20	0,20
- Senkung der Krankenkassenbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu Lasten der Krankenversicherung	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70
- Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,3 Prozentpunkte	2,31	2,42	2,52	2,62
<i>Maßnahmen in Zusammenhang mit der Gesetzlichen Rentenversicherung</i>				
- Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung	1,00	1,04	1,08	1,12
- Zahlungsverchiebung zu Lasten der Rentenversicherung	-0,65	0	0	0
- Anhebung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte	3,75	3,90	4,06	4,22
- Senkung der Mindestschwankungsreserve von 0,8 auf 0,5 Prozent der monatlichen Durchschnittsausgabe	4,70	4,90	5,08	5,29
Summe der Maßnahmen insgesamt	21,39	30,63	35,79	38,06

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Bundesregierung; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung; Schätzungen und Berechnungen des IWH.

Steuererhöhungen ab, die im laufenden Jahr ein Volumen von 5 Mrd. Euro ausmachen.

Progression im Einkommensteuertarif wieder voll greift. Außerdem trat zum 1. Januar 2003 die letzte Stufe der Ökosteuerreform in Kraft und die Tabaksteuer wurde abermals erhöht. Darüber hinaus

Die Sozialbeiträge steigen in diesem Jahr mit 3,9% merklich – nach 1,6% im vergangenen Jahr. Bei einer nach wie vor verhaltenen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sind dafür vor allem die Erhöhungen des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung, ein Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Anhebung der allgemeinen Bemessungsgrenze in der Renten- und Arbeitslosenversicherung verantwortlich.

Insgesamt werden die Einnahmen im Jahr 2003 um 3,6% zunehmen, nach 0,8% im vergangenen Jahr. Im kommenden Jahr werden sie dann um 3,9% zulegen. Dies beruht vor allem auf den Steuereinnahmen. Trotz der zum 1. Januar 2004 geplanten zweiten Stufe der Steuerreform steigen sie mit 5,1%. Dies liegt zum einen an der wieder anziehenden wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch daran, dass die kassenmäßigen Volumina der im laufenden Jahr vorgenommen Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer und im Unternehmensbereich dynamisch anwachsen werden. Außerdem werden auch die Sozialbeiträge mit der Besserung auf dem Arbeitsmarkt mit 3% noch einmal überdurchschnittlich zulegen.

Im laufenden Jahr wird die Defizitquote bei der prognostizierten Entwicklung knapp unter die 3-Prozent-Grenze sinken – auf 2,9%. Damit ist eine nochmalige Überschreitung des Zielwertes nicht auszuschließen. Im kommenden Jahr wird sie dann auf 1,9% zurückgehen.

Wirtschaftspolitik

Europäische Geldpolitik für Deutschland?

Die Europäische Zentralbank hat Anfang Dezember letzten Jahres ihre Leitzinsen um einen halben Prozentpunkt gesenkt. Der Mindestbietungssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte liegt damit bei 2,75%. Die EZB begründete ihren Schritt mit dem nachlassenden Inflationsdruck aufgrund der schwachen Konjunktur im Euroraum und der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar im Sommer vergangenen Jahres sowie mit weiterhin bestehenden Risiken einer nochmaligen Verschlechterung der konjunkturellen Lage.

Die Entscheidung lässt sich nur mit Mühe aus der grundsätzlichen geldpolitischen Strategie der EZB ableiten. Schließlich rechnet die EZB auch für die ersten Monate des Jahres 2003 mit der Möglichkeit, dass der Harmonisierte Verbraucherpreisindex mit über 2% im Vorjahresvergleich steigt und damit das Ziel der Preisniveaustabilität nach ihrer eigenen Definition weiterhin verfehlt wird. Allerdings zielen die geldpolitischen Maßnahmen nicht auf die laufende, sondern auf die zukünftige Inflationsrate ab. Mit der so genannten „ersten Säule“ der EZB-Strategie zur Beurteilung der Gefahren für die Preisniveaustabilität kann die Zinssenkung freilich erst recht nicht begründet werden: Der Geldmantel M3 ist bis zuletzt mit einer Jahresrate von über 7% deutlich schneller gewachsen, als der Referenzwert der EZB von 4,5% vorgibt. Nach wie vor müssen Sonderfaktoren wie die Unsicherheit auf den Finanzmärkten und die veränderte Kassenhaltung aufgrund des niedrigen Nominalzinsniveaus erklären, warum von der Liquiditätsentwicklung derzeit keine Risiken für die Preisniveaustabilität ausgehen. Immerhin sprechen die trüben Konjunkturaussichten, die über die „zweite Säule“ Berücksichtigung finden, für einen allmählichen Rückgang der Preissteigerungsrate. Expertenbefragungen durch die EZB im Herbst letzten Jahres ergaben denn auch durchschnittliche Inflationsprognosen für 2003 von knapp unter 2%.⁷ Weil die Finanzmärkte damals schon mit der Leitzinssenkung rechneten, durfte die EZB davon ausgehen, dass der Zinsschritt für strategiekonform gehalten wird.

Allerdings kommen Zweifel am Sinn der Zieldefinition einer „Inflationsrate von unter 2%“ auf, wenn die EZB bereits gegensteuert, sobald die Teuerung auch nur knapp unter die 2-Prozent-Marke zu fallen droht. Der Grund für diese einseitige Auslegung der Definition liegt wohl in der Sorge um deflationäre Prozesse. Der Chefvolkswirt der EZB hat sich jüngst dafür ausgesprochen, wegen Deflationsrisiken grundsätzlich „zu vermeiden, dass die Inflationsrate auf Dauer unter eine Sicherheitsmarge – etwa unter die 1-Prozent-Marke – fällt“.⁸ Der Zinsschritt von Anfang Dezember scheint darauf hinzudeuten, dass die Si-

⁷ Vgl. EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK: Monatsbericht, November 2002, S. 32.

⁸ Vgl. ISSING, O.: The Euro after four years: Is there a risk for deflation? 16th European Finance Convention, 2. Dezember 2002, European Central Bank, Press Division London, S. 4 (Übersetzung aus dem Englischen: IWH).

cherheitsmarge des Zentralbankrats eher bei knapp unter 2% liegt. Möglicherweise stehen aber noch andere, unausgesprochene Motive hinter der Zinsentscheidung: Die 1-Prozent-Marge für den Euroraum als Ganzes wird vom Zentralbankrat beachtet. Sie gilt aber auch für die Teuerung in einzelnen großen Ländern des Euroraums, und gegenwärtig gilt sie für Deutschland. Dort lag die Steigerungsrate des Harmonisierten Verbraucherpreisindex im November 2002 bei 1,0%.

Grundsätzlich ist die EZB für die Geldpolitik im Euroraum als Ganzes verantwortlich. Die Zentralbank erläutert deshalb ihre Politikmaßnahmen ohne Hinweis auf die Entwicklungen in einzelnen Ländern. Und doch muss eine vollständige Analyse der monetären Rahmenbedingungen in Europa regionale Disparitäten der Inflationsraten berücksichtigen. Die Inflationsdifferenzen sind nicht nur als Verschiebung der relativen Preise von Gütern aus unterschiedlichen Regionen zu verstehen, sondern sie sind zu einem Gutteil der Niederschlag längerfristiger struktureller Anpassungsprozesse. Diese Prozesse ziehen sich in die Länge, weil wichtige Märkte in Europa, besonders die für Arbeit, von einer Integration weit entfernt sind. Deshalb ist es möglich, dass gegenwärtig nur für ein Land, und zwar für Deutschland, und nicht für den gesamten Euroraum, die Gefahr eines Abrutschens in die Deflation diskutiert wird; ein Szenario, das dann freilich Rückwirkungen auf die Währungsunion als Ganzes hätte.

Wie ernst ist die Deflationsgefahr zu nehmen? In dieser Prognose wird aufgezeigt, dass Tariflohnsteigerungen sowie die Erhöhung von Sozialabgaben und indirekten Steuern Deflation im Sinne negativer Inflationsraten trotz schwacher Binnen Nachfrage verhindern werden, weil die Unternehmer ihre Kostenmehrbelastung teilweise auf die Verbraucherpreise überwälzen. Auf den ersten Blick scheinen also die Steuer- und Abgabenerhöhungen neben Kaufkraftentzug auch noch eine positive Wirkung für die Konjunktur zu haben. Das Bild ändert sich freilich, wenn die genaueren Ursachen für die Gefahren einer Deflation ins Blickfeld geraten.

Was deflationäre Entwicklungen erst besonders bedrohlich werden lässt, ist der Verfall von Vermögenswerten wie Aktien und Immobilien: Haushalte passen das Ausgabeverhalten ihrem reduzierten Vermögen an, die Finanzierung von Investitionen wird aufgrund gesunkener Sicherungswerte schwieriger. Weil in Deutschland Aktien bei Vermögensbildung und Finanzierung nach wie vor

eine geringere Rolle als in anderen Industrieländern spielen, kommt der Entwicklung der Immobilienpreise besondere Bedeutung zu. Hier sind insgesamt keine deflationären Entwicklungen zu beobachten. Zwar geht der Preisverfall ostdeutscher Immobilien weiter, aber ihr Anteil am gesamtdeutschen Bestand ist gering, und anderenorts bleibt die Lage stabil.

Darüber hinaus sind Inflationsraten um null Prozent und darunter dann problematisch, wenn einzelne Preis- oder Lohnsenkungen aus institutionellen oder psychologischen Gründen schwer durchzusetzen sind. Denn in diesem Fall können sich relative Preise zwischen Gütern oder auch Reallohne kaum mehr an geänderte Knappheiten anpassen – der Preismechanismus, Steuerruder des marktwirtschaftlichen Systems, funktioniert dann nicht mehr. Bei einem Anstieg des gesamten Preisniveaus genügt dagegen ein Zurückbleiben des Preis- oder Lohnauftriebs einzelner Güter oder des Faktors Arbeit, um diese relativ zu verbilligen.⁹ Allerdings spricht dieser mögliche positive Effekt mäßiger Inflationsraten keinesfalls für die Erhöhung der Abgabenlast auf bestimmte Güter und auf die Arbeitskraft. Denn statt Anpassungen zu erleichtern, verursacht die Abgabenerhöhung erst Anpassungsbedarf bei den Nettopreisen und -löhnen.

Schließlich wird oft argumentiert, dass Deflation zu einer Abwärtsspirale führe, weil es sich für Käufer lohne, auf weitere Preissenkungen zu warten. So werde die Nachfrageschwäche noch verstärkt. Dieses Argument übersieht jedoch, dass über die Attraktivität des Abwartens beim Güterkauf nicht die Teuerungsrate, sondern der Realzins entscheidet. Selbst eine schwach deflationäre Entwicklung muss die Nachfrage nicht belasten, wenn sie von den Finanzmärkten einkalkuliert worden ist und sich der Nominalzins entsprechend deutlich nach unten angepasst hat. Nur bei kräftigem Preisniveauperfall stellt sich zwangsläufig das Problem hoher Realzinsen, weil der Nominalzins nicht unter null Prozent sinken kann. Von einer solchen Entwicklung ist Deutschland aber weit entfernt.

Gegenwärtig ist der kurzfristige Realzins in Deutschland mit knapp 2% niedrig, auch wenn er in den meisten Ländern der Eurozone wegen der höheren Inflationsraten noch einen Prozentpunkt tiefer liegt. Die Zinssenkung wird der deutschen

⁹ Allerdings verschwinden Rigiditäten nach unten möglicherweise von selbst, wenn sich Unternehmen und Haushalte auf absolute Preisniveaustabilität eingestellt haben.

Konjunktur ein wenig helfen, ohne übermäßige Gefahren für die Preisstabilität im Euroraum heraufzubeschwören – zumindest, wenn eine etwas tolerantere Definition von Preisstabilität verwandt wird, als die offizielle geldpolitische Strategie derzeit vorschreibt. Deshalb hat die EZB gut daran getan, mit der Bekanntgabe der neuen Leitzinsen auch gleich eine Überprüfung ihrer offiziellen geldpolitischen Strategie anzukündigen.

Finanzpolitik auf dem Irrweg

Im vergangenen Jahr hat Deutschland die im Maastricht-Vertrag festgelegte Defizit-Obergrenze deutlich verfehlt. Dies war vorrangig Reflex der konjunkturellen Entwicklung – auch wenn der drastische Einbruch bei den Steuereinnahmen zum Teil der Unternehmenssteuerreform anzulasten ist. Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und damit die Inkaufnahme der Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts war jedoch richtig. Ein Festhalten an den ursprünglichen Plänen hätte den letzten Funken konjunktureller Entwicklung ausgetreten. Folge der Defizitverfehlung ist ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 EG-Vertrag. Sollte im laufenden Jahr nicht eine deutliche Reduzierung der Defizitquote erkennbar sein, werden finanzielle Sanktionen wahrscheinlich. Die Bundesregierung hat immer wieder bekräftigt, am Stabilitäts- und Wachstumspakt festzuhalten. Nach der Zuspitzung der Finanzlage würden jedoch einschneidende Maßnahmen erforderlich, soll der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2006 ausgeglichen sein.

Im laufenden Jahr zeichnen sich denn auch zusätzliche Maßnahmen in einer Größenordnung von über 21 Mrd. Euro ab (vgl. Kasten 3). Trotz der damit verbundenen Minderausgaben und Mehreinnahmen wird sich die Defizitquote allerdings auf 2,9% belaufen; die Gefahr einer nochmaligen Überschreitung der Defizitobergrenze ist somit groß – zumal das unterstellte Sparpaket noch nicht alle Hürden im Gesetzgebungsprozess genommen hat. Erst im kommenden Jahr wird sich die Defizitquote mit der wieder anziehenden Konjunktur nennenswert zurückbilden – auf 1,9%.

Seit geraumer Zeit erweckt die Finanzpolitik den Eindruck, auf Herausforderungen nur noch mit Steuererhöhungen zu reagieren. Auch die jüngst beschlossenen Maßnahmen bestehen zu einem nicht geringen Teil aus der Anhebung von Steuern. So ist der vorgesehene Subventionsabbau bei

genauerer Betrachtung keine Ausgabensenkung; es stehen Steuersubventionen auf der Agenda. Diese abzubauen wird von der Wissenschaft einhellig gefordert. Da damit aber die Steuerbelastung *ceteris paribus* erhöht wird, besteht in gleicher Weise Einmütigkeit darin, dass ein solcher Anstieg über sinkende Steuersätze zu verhindern ist. Nur so können sich die Wirkungen einer verbesserten Allokation entfalten und Wachstum und Beschäftigung anregen.

Die geplanten Sparmaßnahmen umfassen aber auch Einschnitte bei den Ausgaben und zwar vor allem bei den Transfers. Inwieweit die beabsichtigten Ausgabeneinsparungen dabei realisiert werden können, bleibt allerdings abzuwarten. Außerdem sind beim Bund auch Ausgabeneinsparungen vorgesehen, die gleichbedeutend mit geringeren Einnahmen bei den Sozialversicherungen sind, wie beispielsweise die Senkung der Beitragszahlungen für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe an die Gesetzliche Krankenversicherung. Dennoch sind sinkende Transfers ein Schritt in die richtige Richtung.

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland kranken an einem strukturellen Problem: Die monetären Sozialleistungen betragen knapp 40% der gesamten Staatsausgaben. Dabei erfolgt der größte Teil dieser Ausgaben über die Sozialversicherungen. Einsparungen hier werden das gesamtstaatliche Defizit nur indirekt beeinflussen, denn die Sozialversicherungen können auf Dauer nur einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Ein Defizit zieht zwangsläufig die Erhöhung der Beitragssätze nach sich. Im laufenden Jahr wird die Belastung der versicherungspflichtigen Einkommen aus diesem Grund auf 42% (nach 41,3% im Jahr 2002) steigen. Dabei wird dieser Anstieg noch niedrig gehalten, denn die Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch in der Arbeitslosenversicherung wird überdurchschnittlich angehoben. Außerdem wird die Schwankungsreserve in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 0,8% auf 0,5% der monatlichen Ausgabe reduziert. Letzteres wirkte vor allem im vergangenen Jahr, als die Rentenversicherung bereits eine defizitäre Entwicklung nahm und die Schwankungsreserve sank. Sie muss nun im laufenden Jahr nicht wieder aufgefüllt werden. Folge der Maßnahmen auf der Einnahmeseite der Sozialversicherungen ist ein erheblicher Anstieg der Lohnnebenkosten. Rechnet man die Änderungen bei den Beitragsbemessungsgrenzen auf Beitragssätze um, steigt die Belastung der versiche-

rungspflichtigen Einkommen sogar um knapp 1 Prozentpunkt. Nach einer Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH bedeutet dies einen Verlust von rund 110 000 Arbeitsplätzen (vgl. Kasten 2).

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt wird von den an der Währungsunion teilnehmenden Staaten gefordert, ihre laufenden Defizite in mittlerer Frist auf null zu reduzieren oder aber Überschüsse aufzuweisen. Zwar ist Haushaltskonsolidierung grundsätzlich zu befürworten, wenn heutige Finanzpolitik auf Dauer nicht aufrechterhalten werden kann.¹⁰ Dabei sollten aber auch die damit verbundenen Kosten beachtet werden. Diese nehmen mit dem Grad der Restriktivität, also mit dem Tempo der Konsolidierung, zu. Obwohl zusätzliche Einsparungen ergriffen werden, liegt die Defizitquote im laufenden Jahr noch bei 2,9%. Es scheint wenig wahrscheinlich, dass die EU-Kommission in dieser Entwicklung deutliche Schritte zur Rückführung eines übermäßigen Defizits erkennen wird. Ein Konsolidierungskurs, wie er notwendig ist, wenn an dem Ziel der Rückführung des öffentlichen Defizits auf „nahezu null“ im Jahr 2006 festgehalten wird, erfordert über die in dieser Prognose angenommenen Maßnahmen hinaus eine Verschärfung des Konsolidierungskurses. Die an sich schon schwache wirtschaftliche Entwicklung würde damit übermäßig belastet.

Mit den in der Prognose unterstellten Einsparungen wirkt die Finanzpolitik zwar im laufenden Jahr deutlich restriktiv, im kommenden aber in etwa neutral. Kommt es zu weiteren Maßnahmen, lässt sich diese Beurteilung nicht länger aufrechterhalten. So sind bereits weitere Vorhaben angekündigt, beispielsweise weitergehende Schritte auf dem Arbeitsmarkt sowie weitere Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und im Gesundheitsbereich. Das IWH hat strukturelle Reformen in diesen Bereichen immer wieder angemahnt und begrüßt diese Ankündigungen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Maßnahmen lediglich auf die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben ausgerichtet sind oder aber an den Ursachen der strukturellen Probleme ansetzen.

Insgesamt ist zu erwarten, dass von der Finanzpolitik bis zum Jahr 2006 deutliche restriktive Impulse ausgehen werden. Die sich Mitte des laufenden Jahres einstellende, zaghafte Erholung

der wirtschaftlichen Entwicklung wird so zumindest gebremst; die Kosten der Konsolidierung werden zu hoch sein.

Hinzu kommt, dass eine rein quantitative Konsolidierung, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt dadurch angelegt ist, dass das laufende Defizit in den Mittelpunkt gestellt wird, immer zu kurz greift. Konsolidierung sollte auch qualitativ ausgerichtet sein. So ist eine Lohnzurückhaltung im öffentlichen Dienst, die zu einer verhaltenen Entwicklung der konsumtiven Ausgaben beiträgt, zu befürworten. Die Reduzierung von Transferausgaben genügt dem gleichen Kriterium. Die Entwicklung der Investitionsquote zeigt allerdings deutlich, dass die Konsolidierung auch mit dem Rückgang der investiven Ausgaben erkaufte wird. Die öffentlichen Investitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt werden im gesamten Prognosezeitraum – trotz einer zwischenzeitlichen Belebung der Investitionsnachfrage in Folge der Flutkatastrophe – kontinuierlich absinken; so wird ein historischer Tiefstand von 1,5% erreicht.

Eine vorausschauende Finanzpolitik, die die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum gestaltet und verbessert und so einen Anstieg der Beschäftigung befördert, ist zur Zeit nicht zu erkennen. Der quantitativen Konsolidierung wird der absolute Vorrang eingeräumt, und anstelle einer ausgabenorientierten Strategie, die auf die wirtschaftliche Entwicklung Rücksicht nimmt, wird vorrangig über eine Erhöhung der Einnahmen konsolidiert.

Arbeitskreis Konjunktur

Udo Ludwig (Udo.Ludwig@iwh-halle.de)

*Marian Berneburg, Hans-Ulrich Brautzsch,
Kristina van Deuverden, Christian Dreger,
Ruth Grunert, Ingrid Haschke, Axel Lindner,
Brigitte Loose, Klaus Weyerstraß*

¹⁰ Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Konsolidierung dominiert Finanzpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2002, S. 305-312.

Lohnsteigerungen keine „Produktivitätspeitsche“: Eine Untersuchung für das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands

Die Bedeutung der Lohnentwicklung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in Ostdeutschland wird sehr unterschiedlich diskutiert. Jenseits der üblichen Argumentation für oder gegen Lohnzurückhaltung findet sich die These, dass hohe Lohnsteigerungen einen direkten produktivitätstreibenden Impuls darstellen können. Mit der vorliegenden Untersuchung wird diese spezifische Fragestellung aufgegriffen. Die Nutzung repräsentativer Betriebspaneldaten der Jahre 1998 bis 2000 erlaubt es, grundsätzlich neue Untersuchungswege auf mikroökonomischer Ebene zu beschreiben. Im Ergebnis findet obige These für die Mehrzahl der Betriebe keine Bestätigung. Für bestimmte Betriebe ist sogar ein negativer Einfluss von Lohnsteigerungen auf die Produktivitätsentwicklung und sonstige betriebliche Kennzahlen festzustellen. Die Befunde sprechen daher für eine „maßvolle“ und betrieblich differenzierte Lohnpolitik.

Problemstellung

Treiben Lohnsteigerungen – eine einseitige Kausalrichtung unterstellend – tatsächlich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität voran, so können sich daraus weitreichende Schlussfolgerungen für die Lohnpolitik ergeben. Lohnerhöhungen könnten als ein eigenständiges Instrument bei der Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland gerechtfertigt werden.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist der behauptete Zusammenhang trivial und zwingend. Eine Steigerung der Pro-Kopf-Löhne wird mittelfristig mit einer Erhöhung der Pro-Kopf-Wertschöpfung (Produktivität) einhergehen. Keinesfalls eindeutig sind die einzelwirtschaftlichen Vorgänge infolge von Lohnsteigerungen.

Zwei denkbare Szenarien sollen der Verdeutlichung dienen. Es sei angenommen, dass Lohnsteigerungen der Produktivität vorauseilen. Eine gesamtwirtschaftliche Anpassung könnte sich dann zum einen darüber vollziehen, dass es den bestehenden Betrieben mehrheitlich gelingt, ihre Produktivität zu steigern – entsprechend der aufgeworfenen These. Zum anderen könnte man eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätserhöhung auch dann beobachten, wenn die betriebliche Produktivität mehrheitlich sinkt oder stagniert, die besonders unterdurchschnittlich unproduktiven Betriebe

aber aus dem Markt austreten. In diesem Falle wären die Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand, die Beschäftigung und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gänzlich andere als beim ersten Szenario. Ob Lohnsteigerungen wirklich einen eigenständigen Produktivitätsmotor darstellen, lässt sich somit sinnvoll nur für Mikrodaten untersuchen.

Die Analyse konzentriert sich dabei auf das Verarbeitende Gewerbe, welches sich mittlerweile zum Wachstumsmotor in Ostdeutschland entwickelt hat. Hier wird der Großteil der Investitionen und marktnahen Innovationen getätigt und damit über die Kapitalakkumulation und den technischen Fortschritt entscheidend zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Allerdings ist gerade dieser Wirtschaftsbereich wegen seiner überregionalen Orientierung auch besonders anfällig gegenüber Kostensteigerungen, die nicht in die Preise überwälzt werden können. Dabei sind die Arbeitskosten von großer Bedeutung. Welche Rolle Lohnsteigerungen bei der Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes spielen, hat somit unmittelbare Aussagekraft für den wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland.

Auf Lohnsteigerungen sind viele verschiedene Reaktionen möglich. Sie äußern sich beispielsweise im Investitionsverhalten oder in der Beschäftigung – betrieblichen Kenngrößen, die auch von vielfältigen anderen Einflüssen abhängen und deren Produktivitätswirkungen nicht immer eindeutig sind. Im empirischen Teil der Arbeit wird deshalb nicht versucht, die Wirkungsmechanismen und Rückkoppelungen im Einzelnen zu analysieren, sondern es wird die direkte Abhängigkeit der Produktivitätsänderungen von Lohnsteigerungen untersucht.

Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität infolge von Lohnsteigerungen kann sich ergeben über:¹¹

¹¹ Daneben mag man an den Einfluss von Effizienzlöhnen denken, die auf eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität über die Anreiz- und Motivationsfunktion des Lohnaufschlags abstellen. Ein permanentes Produktivitätssteigerungspotential ist über diesen Weg nicht erkennbar und eine Untersuchung sollte zudem bei den einzelnen Beschäftigten ansetzen. Deshalb erfährt der Effizienzlohnansatz keine weitere Beachtung. Vgl. WEISS, A.: Efficiency Wages: Models of Unemployment, Layoffs and Wage Dispersion. Princeton 1990.

1. Substitution: d. h. Einschränkung des Arbeits-einsatzes zugunsten von Kapital.¹²

Steigen die Lohnkosten schneller als die Arbeitsproduktivität, so liegt Anpassungsdruck vor. Darauf können die Unternehmen mit einer Verringerung des relativen Arbeitseinsatzes reagieren. Dies geht aber zu Lasten der Beschäftigung im Unternehmen und setzt voraus, dass überhaupt Freisetzungsspielräume existieren. Entscheidend ist also, ob die Produktionstechnologie eine nachträgliche Substituierung der Arbeitsfaktoren zulässt (Putty-Putty-Technologien). Auch die aktuelle Kapazitätsauslastung und der Kündigungsschutz spielen eine Rolle. Eine auf diesem Wege erzielte Produktivitätssteigerung wird auch als Entlassungsproduktivität bezeichnet.

2. Fortschritt: Steigerung der technischen Produktionsfähigkeit und der Qualität der Produkte.¹³ Dieser Weg zur Verbesserung der Arbeitsproduktivität führt über Innovationen und Verbesserungen organisatorischer Abläufe. Bei gleichem Faktoreinsatz kann man einen höheren Ausstoß erreichen (Prozessinnovation) bzw. für neue Produkte höhere Erlöse erzielen (Produktinnovation). Die gestiegene preisliche und nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird in einer höheren Wertschöpfung und damit einer höheren Arbeitsproduktivität zum Ausdruck kommen.

Den positiven Produktivitätswirkungen der Lohnsteigerungen können aber auch negative oder neutrale Effekte gegenüberstehen, wenn die Unternehmen defensiv-ausweichend auf Lohnsteigerungen reagieren.

So verlassen Betriebe unter Umständen die Tarifbindung oder verlagern ihre Produktion an billigere Standorte. Es ist auch möglich, dass sie den Kostensteigerungseffekt einfach akzeptieren und Gewinnminderungen hinnehmen oder, um dies zu vermeiden, ihre Investitionen einschränken. Langfristig erhöht dies die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz.

Befinden sich Unternehmen in einer starken Marktstellung, so ist auch denkbar, dass sie Lohn- und Preisdruck auf ihre Preise überwälzen. Repräsentative Untersuchungen über Preisüberwälzungsvorgänge sind auf Betriebsebene jedoch nicht möglich.

¹² Vgl. HINZE, J.: Aussagefähigkeit internationaler Arbeitskostenvergleiche: methodische Grundlagen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. Baden-Baden 1997, S. 70.

¹³ Vgl. ebenda.

Zur Situation im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe

Nach den starken Lohnsteigerungen¹⁴ zu Beginn der 90er Jahre hat sich die Anpassungsgeschwindigkeit an das westdeutsche Lohnniveau deutlich verlangsamt. Bis heute hat sich die Angleichung vor allem im öffentlichen Dienst und in der Land- und Forstwirtschaft am weitesten vollzogen, beim Verarbeitenden Gewerbe ist sie dagegen am geringsten geblieben.¹⁵ Es scheint offensichtlich, dass die Lohnanpassung durch die immer noch bestehende Produktivitätslücke gegenüber Westdeutschland beschränkt wird.¹⁶ Die Enge dieses Zusammenhangs wird vor allem durch die Intensität des überregionalen Wettbewerbs bestimmt. Die Unternehmen befinden sich zumeist in einer schwachen Marktposition. Agieren sie auf überregionalen Märkten, so werden die Preise durch die Konkurrenten in Westdeutschland oder im Ausland gesetzt. In ostdeutschen Regionalmärkten ist wiederum die Kaufkraft deutlich geringer. Die dadurch fehlenden Preisüberwälzungsspielräume führen dazu, dass Lohnkosten unmittelbar auf die Gewinnsituation durchschlagen. Insbesondere die geringe Wertschöpfungstiefe der ostdeutschen Unternehmen und ihre Abhängigkeit von häufig zu westdeutschen Preisen bezogenen Vorleistungen, die zudem größtenteils als unverhandelbarer Kostenblock wirken, erklärt die besondere Bedeutung der Lohnkosten. Bei genauer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass der Anteil der Lohnkosten am Produktionswert des Verarbeitenden Gewerbes allgemein gering ist (Gesamtdeutschland 2000 -16,9%¹⁷). Der Anteil der Vorleistungskosten liegt dagegen bei 69,5%, zusätzlich fallen Kapitalkosten an. Die sektorenspezifischen Lohnkosten im Ver-

¹⁴ Im Folgenden ist die Betrachtung auf abhängige Beschäftigung gerichtet. Eine explizite Unterscheidung von Löhnen und Gehältern unterbleibt, vereinfachend wird von Lohnkosten gesprochen.

¹⁵ Gemessen an der Grundvergütung und am Ortzuschlag für Angestellte im Bereich „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ betrug die Angleichung im Jahre 2001 schon 88,5%. Gemessen an der Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme je abhängig Beschäftigten betrug die Anpassung im Verarbeitenden Gewerbe 1991 30,4% gegenüber 67,6% im Jahre 2001. Dies ist seit 1996 nahezu unverändert geblieben.

¹⁶ Vgl. RAGNITZ, J.; MÜLLER, G.; WÖLFL, A. u. a.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder. IWH- Sonderheft 3/2001, S. 42 f.

¹⁷ Anteil der Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme am Brutto-produktionswert.

arbeitenden Gewerbe haben damit im Vergleich zu den Vorleistungspreisen keine überragende Bedeutung. Bedenkt man allerdings, dass die Vorleistungspreise überwiegend von Lohnkosten und Produktivitäten der anderen Sektoren abhängen, erkennt man die Bedeutung der Lohnkosten für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Aus der aktuellen Einschätzung der Unternehmer ergibt sich eindeutig, dass sie die Lohnkosten als zentralen Standortfaktor bewerten.¹⁸

Weiterhin haben die Unternehmen die Möglichkeit, sich der branchenweisen Tarifsetzung zu entziehen. So unterlagen im Jahr 2000 nur noch 27% der ostdeutschen Betriebe, die allerdings 55% der Beschäftigten auf sich vereinten, einer Tarifbindung – überdies mit fallender Tendenz.¹⁹ Die Unternehmen sind aber grundsätzlich nicht in der Lage, eingegangene Tarifbindungen kurzfristig aufzulösen.

Zum Vorgehen

Es soll untersucht werden, ob die Lohnentwicklung als produktivitätssteigernder Impuls auf Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland gewirkt hat.

Die Untersuchung stützt sich auf das IAB-Betriebspanel²⁰ der Jahre 1998 bis 2001 mit betrieblichen Einzeldaten für das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands. Erhebungseinheit sind also Betriebe, nicht Unternehmen.²¹ Mehrere Erhebungsjahrgänge sind erforderlich, um die Entwicklung bestimmter Merkmale zu betrachten. Weil nicht alle Datensätze vollständig sind, schrumpft die endgültige Zahl der Panelfälle entsprechend zusammen.

Die Produktivität wird für die Wertschöpfung und alternativ für die Umsätze berechnet.²² Für die

Lohnkosten stehen Angaben zur Lohn- und Gehaltssumme des Monats Juni zur Verfügung, die auf das Jahres hochgerechnet werden.

Kasten 1:

Differenzenmodell:

$$\Delta P(WS)_{i,t} = \alpha + \beta_1 \Delta L_{i,t-1} + \beta_2 \ddot{U}_{i,t} + \beta_3 \text{Dummy} \dots$$

i – Laufindex für Panelfälle; t – Laufindex für das Jahr; P – Produktivitätsmaß; L – Lohnkosten je abhängig Beschäftigten; \ddot{U} – Überstunden pro Kopf; WS – Wertschöpfung.

Indem verzögerte Veränderungsgrößen zueinander in Beziehung gesetzt werden, sollen Reaktionszusammenhänge aufgezeigt werden, was mit der Modellierung von Niveaugrößen nicht möglich wäre.

Zusätzliche Kontrollvariablen werden eingeführt.

- Überstunden pro Kopf eignen sich als Indikator für die Kapazitätsauslastung.
- Dummies für Branchen sollen die unterschiedliche Produktionstechnologie, Wettbewerbsintensität und Lage im Konjunkturzyklus berücksichtigen.
- Dummies für unterschiedliche Betriebsgrößen internalisieren Skaleneffekte.
- Dummies für den mehrheitlichen Besitz durch ostdeutsche oder auswärtige Eigner sollen berücksichtigen, dass Tochterfirmen letzterer vermutlich bessere Umstrukturierungsmöglichkeiten haben.
- Die Bezuschussung der Lohn- und Gehaltskosten kann den Anpassungsdruck mildern und wird deshalb mit einem Dummy abgebildet.

Zum Nachweis der Kausalrichtung wird ein dynamischer Ansatz verwendet, der Löhne vergangener Jahre zur Erklärung von Produktivitäten nachfolgender Jahre in Beziehung setzt. Eine Bereinigung um Preiseffekte kann wegen fehlender Daten nicht erfolgen. Im Zentrum der Betrachtung steht ein dynamisches Differenzenmodell.

¹⁸ Vgl. BRENKE, K.: Standortbedingungen in Ostdeutschland verbessert, in: DIW Berlin: Wochenbericht 3/02, Tabelle 1.

¹⁹ Vgl. WSI-TARIFARCHIV, in: <http://www.boeckler.de/wsi/tarchiv/tiu/>, Stand 6.08.2002.

²⁰ IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Betriebsforschung, Nürnberg. Vgl. BELLMANN, L.; KÖLLING, A. u. a.: Codebook zum IAB-Betriebspanel 2000, 3. erweiterte und verbesserte Auflage. Nürnberg 2001 und INFRATEST SOZIALFORSCHUNG (Hrsg.): Arbeitgeberbefragung 2000.

²¹ Von Vorteil ist die Betriebssicht erhebungstechnisch aufgrund der für die Befragten unmittelbar verfügbaren betrieblichen Kennzahlen wie Umsatz, Lohn- und Gehaltssumme usw. Nachteilig ist unter Umständen, dass die Befragten nicht zwingend zu den Entscheidungsträgern auf Unternehmensebene zählen.

²² Produktivität = Wertschöpfung/Erwerbstätige = Umsatz minus Vorleistungen/Erwerbstätige. Sie wird durch absatzsei-

tige Restriktionen (durchsetzbarer Preis, Aufnahmefähigkeit der Märkte, Konkurrenzsituation), andere Kostenkomponenten, statistische Zubuchungen (wertschöpfungsintensive Firmenzentralen meist nicht im Osten) und vieles andere mehr verzerrt. Vgl. RAGNITZ, J.; MÜLLER, G.; WÖLFL, A. u. a., a. a. O.

Ergebnisse anhand der Einzeldatensätze der Jahre 1998 bis 2000

Alle Betriebe: Die Schätzergebnisse des Differenzenmodells für alle Betriebe lassen keinen Einfluss der Lohnänderungen auf zeitlich nachlaufende Produktivitätssteigerungen erkennen. Dies gilt für die Betrachtung der Wertschöpfungs- und der Umsatzproduktivität gleichermaßen. Aus der Vielzahl an Kontrollvariablen erscheinen allenfalls die Besitzverhältnisse – ostdeutscher bzw. westdeutscher/ ausländischer Mehrheitsbesitz – nicht redundant.

Im Verarbeitenden Gewerbe gab es in den späten 90er Jahren insgesamt kaum Lohnverbesserungen. Die betrieblichen Einzeldaten weisen aber durchaus Variabilität der Lohnsteigerungen auf, so dass der fehlende statistische Zusammenhang nicht durch Mangel an effektiven Lohnimpulsen erklärt werden kann. Das Ergebnis ist eher darauf zurückzuführen, dass eine gepoolte Betrachtung Zusammenhänge verschleiert, wenn beispielsweise gegenläufige Anpassungsreaktionen bei den verschiedenen Betrieben auftreten.

Ausgewählte Betriebe: In einem zweiten Schritt werden deshalb nur potentiell lohnrestringierte Betriebe einbezogen. Das Vorliegen von Lohndruck wird damit operationalisiert, dass allein Betriebe betrachtet werden, deren prozentuale Lohnsteigerung (1998/1999) über der zeitlich gleichlaufenden Produktivitätssteigerung liegt ($p_{Lt}; t-1 > p_{Pt}; t-1$) und somit steigende Lohnstückkosten hervorruft.²³

Für die Betriebe mit steigenden Lohnstückkosten von 1998 zu 1999 ergibt sich ein anderes Bild als bei der undifferenzierten Analyse. Die Schätzung zeigt nun einen gesicherten *negativen* Zusammenhang zwischen der „Lohnänderung pro abhängig Beschäftigtem von 1998 zu 1999“ und der „Produktivitätsänderung pro Erwerbstätigen von 1999 zu 2000“.²⁴ Je höher die Lohnsteigerung ist, umso kleiner fällt die Produktivitätsänderung

aus. Der Erklärungsbeitrag der Kontrollvariablen kann vernachlässigt werden.

Kasten 2:

Für das um Redundanzen bereinigte Modell ($R^2_{\text{kor.}} = 0,24^*$; $n = 85$) schätzt man:

$$\Delta P(\text{WS})_{i;2000/1999} = -1,3^{(*)} \Delta L_{i;1999/1998} + 16388,4^{(*)}$$

* – signifikant mit maximal 5% Irrtumswahrscheinlichkeit. Die Schätzung für den Lohn Einfluss erweist sich im multivariaten als auch univariaten Ansatz als stabil; ein Hinweis, dass die Ergebnisse im multivariaten Modell mit Kontrollvariablen nicht durch multi-kollineare Beziehungen gestört werden.

Um dieses Ergebnis besser bewerten zu können, wird für die Gruppe der lohnrestringierten Betriebe (steigende Lohnstückkosten 1999) und der nicht-lohnrestringierten Betriebe (sinkende oder konstante Lohnstückkosten 1999) in Tabelle eine Gegenüberstellung zentraler Kennzahlen vorgenommen.²⁵

Das Ergebnis der Regressionsschätzung findet sich in den Kennzahlen wieder. In der Folge bauen lohnrestringierte Betriebe weniger Beschäftigung auf und schränken ihre Investitionen pro Erwerbstätigen sehr viel deutlicher ein. Gerade damit werden zukünftige Wachstumspotentiale verringert. Der Anteil der Betriebe, der aus dem Markt ausscheidet (Erlöschen in nachfolgenden Erhebungswellen)²⁶ ist leicht höher als in der Gruppe der nicht-lohnrestringierten Betriebe.²⁷ Hinsichtlich des Anteils der Betriebe in den jeweiligen Gruppen, die bestimmte Innovationsaktivitäten zeigen bzw. Tariflöhne zahlen, lassen sich keine deutlichen Unterschiede erkennen.

Geht Anpassungsdruck von den Löhnen aus, so scheinen die negativen Reaktionen im Sinne eines defensiv-ausweichenden Verhaltens zu überwiegen.

²³ Die Tarifierung als Auswahlkriterium allein eignet sich insofern schlecht – wie nachgeprüft wurde –, weil vermutlich gerade leistungsfähige Betriebe in der Tarifbindung verharren, hohe Lohnsteigerungen bei ihnen deshalb durchaus nicht über dem Produktivitätsrahmen hinausgehen müssen.

²⁴ Analysiert man auf der anderen Seite Unternehmen, deren Lohnsteigerungen in der Vergangenheit nicht über dem Produktivitätsspielraum lagen, so zeigt sich ein positiver, allerdings nicht-signifikanter Zusammenhang im Differenzenmodell. Die fehlende Signifikanz ist theoretisch insofern plausibel, als damit gerade der nicht anzunehmende lohnkostenseitige Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung bestätigt wird.

²⁵ Die Unterschiede sind nicht statistisch absicherbar. Signifikanztests auf Mittelwertsunterschiede sind in der vorliegenden geschichteten Stichprobe ohne Kenntnis der Schichtenstreuungen nicht zulässig.

²⁶ Das Kriterium „Erlöschen“ oder „Neugründung“ im Panel ist insofern verzerrend, als es auch Veränderungen im Vorhandensein von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beinhaltet und nicht allein den reinen Marktaustritt bzw. -eintritt abbildet. Betriebe, die mit mindestens einem abhängig Beschäftigten fortbestehen, aber aus anderen Gründen nicht mehr an der Erhebung teilnehmen wollen, fallen nicht in die Kategorie „Erlöschen“.

²⁷ Vgl. Fußnote 25.

Tabelle:
Betriebsgruppenmerkmale in Abhängigkeit von Lohndruck

	$p_{99/98} - \text{Lohnsatz} > p_{99/98} - \text{Produktivität}^c$ (Lohndruck)	$p_{99/98} - \text{Lohnsatz} \leq p_{99/98} - \text{Produktivität}^c$ (kein Lohndruck)
Anteil „erloschener“ Betriebe ^a (erloschen in Welle 2001)	2,7% (n = 223)	1% (n = 196)
Änderung des Erwerbstätigenzahl 1999/2000 ^b	± 0 (n = 162)	+ 9 (n = 145)
Ø Erwerbstätige, Betriebsgröße 2000 ^b	26 (n = 162)	36 (n = 145)
Änderung der Investitionen (DM) je Erwerbstätigen 1999/2000 ^b	- 700 (n = 137)	+ 18 000 (n = 114)
Ø Investitionen (DM) je Erwerbstätigen 2000 ^b	+ 21 000 (n = 137)	+ 33 000 (n = 114)
Branchentariforientierung, 1999 gegenüber 2000 Anteil der Betriebe ^a		
- beibehalten	38%	44%
- verlassen	16% (n = 71)	8% (n = 64)
- zurückgekehrt	15%	15%
- nicht zurückgekehrt	31% $\Sigma = 100\%$	33% $\Sigma = 100\%$
Innovationen im Zeitraum 1999/2000 Anteil der Betriebe ^a		
- Produkt weiterentwickelt	61%	60%
- für Betrieb neues Produkt eingeführt	40% (n = 162)	32% (n = 145)
- für den Markt neues Produkt eingeführt	15%	21%

^a Anteil in der Stichprobe. – ^b Mit Querschnittshochrechnungsfaktoren der jeweiligen Welle gewogene Durchschnittsberechnung je Betrieb. – ^c p = relative Änderung, n = valide Fälle (Betriebe).

Quellen: IAB-Betriebspanel, Wellen 6 bis 9 (1998 bis 2001), ostdeutsches Verarbeitendes Gewerbe.

Fazit

Im Zeitraum 1998 bis 2000 zeigt sich für das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland, dass die absolute Höhe der Lohnsteigerungen keinen Impuls für die Produktivitätsentwicklung darstellt, wenn man die Gesamtheit der Betriebe betrachtet. Zu berücksichtigen ist aber, dass Lohnsteigerungen erst dann einen Druck ausüben, wenn sie die Faktorpreisrelationen zuungunsten der Arbeit verschieben – hier operationalisiert über steigende Lohnstückkosten. Aus diesem Blickwinkel offenbart sich, dass Lohnsteigerungen nicht als „Produktivitätspeitsche“ wirken, sondern Investitionen und Beschäftigung verdrängen sowie zu verlangsamter Produktivitätsentwicklung führen.²⁸ Es gelingt der Minderheit von Unternehmen mit erhöhten Lohnstückkosten nicht, durch eigene Initiative den negativen Impuls „Lohnsteigerung“ durch Rationalisierung und Innovation zu kompensieren. Die zukünftigen Wachstumspotentiale – Kapitalstock und Humankapital – werden sogar beschnitten. In einem

Quervergleich finden sich Anhaltspunkte dafür, dass Betriebe, in denen Lohnzurückhaltung geübt wurde (in Form sinkender Lohnstückkosten), eine bessere Entwicklung und ein günstigeres Entwicklungspotential aufweisen. Die These einer produktivitätstreibenden Wirkung von Lohndruck ist für das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe im Zeitraum 1998 bis 2000 und auf einzelwirtschaftlicher Betrachtungsebene zu verwerfen.²⁹

Die mikroökonomischen Befunde sprechen mit Blick auf das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsvolumen und die Kapitalakkumulation für eine an der betrieblichen Situation orientierte und lohnstückkostenneutrale bzw. lohnstückkostensenkende Lohnentwicklung. Löhne als „Produktivitätspeitsche“ zu kennzeichnen ist volkswirtschaftlich trivial und einzelwirtschaftlich sogar falsch.

Harald.Lehmann@iwh-halle.de

²⁸ Dies ist zu trennen vom Sachverhalt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen den Niveaus der Löhne und der Produktivität nachweisbar ist. Er zeigt sich sehr eindeutig für semi-aggregierte Daten. Dies wurde für westdeutsche und ostdeutsche Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in einer Nebenuntersuchung nachgewiesen.

²⁹ Hinsichtlich dieser Ergebnisse ist anzumerken, dass sie durch die zeitliche Kürze des gegebenen Panels beschränkt sind. Eine Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Lohnsteigerungen und Produktivitätsentwicklung unter Einbeziehung mehrjähriger Zeitverzögerungen war nicht möglich. Ob der Befund nicht lediglich einen transitorischen Effekt beschreibt, muss deshalb vorerst offen bleiben.

Regionale Differenzierungen in Ostdeutschland: Die Wirtschaftslage ostdeutscher Kreise an der Grenze zu Niedersachsen

Zwölf Jahre nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit werden die regionalen Differenzierungen innerhalb der neuen Bundesländer immer deutlicher. Für die ostdeutschen Regionen an der früheren innerdeutschen Grenze kann vermutet werden, dass sie aufgrund ihrer teilweise gegebenen räumlichen Nähe zu wirtschaftlich prosperierenden Zentren in den alten Ländern von den Ausbreitungseffekten dieser Zentren profitieren konnten und sich demgemäß vergleichsweise günstig entwickelt haben.

Der Beitrag untersucht diese Vermutung am Beispiel der Kreise des Landes Sachsen-Anhalt an der Grenze zu Niedersachsen. Die empirische Analyse zeigt, dass die vermuteten Ausbreitungseffekte tatsächlich vorhanden sind. Allerdings zeigen sie sich überwiegend bei Indikatoren, mit denen das Ergebnis der regionalen Wirtschaftstätigkeit gemessen wird. Hinsichtlich ihrer Ausstattung mit wichtigen regionalen Wachstumsfaktoren stehen die untersuchten Kreise eher ungünstig da. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass die untersuchten Kreise – trotz ihres relativ guten wirtschaftlichen Ergebnisses – nicht als jene potentiellen regionalen Wachstumspole für die ostdeutsche Wirtschaft in Frage kommen, deren gezielte Förderung vom IWH seit längerem empfohlen wird.

In letzter Zeit wird verstärkt darüber diskutiert, dass die vielfach immer noch übliche pauschale Gegenüberstellung von Ostdeutschland insgesamt und Westdeutschland insgesamt sowie die flächendeckende Förderung aller ostdeutschen Regionen nach dem „Gießkannenprinzip“ den tatsächlichen Problemlagen zunehmend weniger gerecht wird. Ebenso wie innerhalb der alten Länder lassen sich auch in Ostdeutschland immer deutlicher regionale Disparitäten der Wirtschaftsentwicklung ausmachen. In diesem Zusammenhang wird u. a. die Vermutung geäußert, dass sich – neben anderen Regionen – auch die ostdeutschen Teilräume an der vormaligen innerdeutschen Grenze besonders günstig entwickelt hätten. Der vorliegende Beitrag geht dieser Vermutung nach. Dabei erfolgt eine Eingrenzung³⁰ auf die in Sachsen-Anhalt

gelegenen Kreise Wernigerode, Halberstadt, Bördekreis, Ohrekreis sowie Altmarkkreis Salzwedel (im Folgenden als „Grenzregion“ bezeichnet).

Für Regionen in unmittelbarer Nachbarschaft zu wirtschaftlich dynamischen Zentren sind im Allgemeinen sog. Ausbreitungseffekte³¹ zu erwarten. Wenn sich z. B. aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik in den Zentren die Produktionsfaktoren zunehmend verknappen, können hiervon die Nachbarregionen profitieren. Arbeitskräfte aus den Nachbarregionen können dann verstärkt im Zentrum Beschäftigung finden. Firmen und private Haushalte aus dem Zentrum verlagern zudem ihren Standort bzw. Wohnsitz aufgrund günstigerer Immobilienpreise in die Nachbarregionen. Allerdings sind diese Überlegungen nur mit Einschränkungen auf das Untersuchungsgebiet zu übertragen. Große Teile des östlichen Niedersachsens an der Grenze zu Sachsen-Anhalt sind als strukturschwache Regionen zu bezeichnen. Aber immerhin macht zumindest Wolfsburg hier eine Ausnahme. Zudem liegt die wirtschaftlich dynamische Großregion Hannover nicht allzu weit von der vormaligen innerdeutschen Grenze entfernt.

Aber selbst wenn es zu den geschilderten Ausbreitungseffekten auf die Nachbarregionen von wirtschaftlich dynamischen Zentren kommt, so muss dies noch nicht zu einer generellen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung der Nachbarregionen führen. Hierfür spielt nämlich auch die Ausstattung der Nachbarregionen mit anderen Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung eine Rolle, sodass sich ohne Kenntnis dieser Determinanten keine allgemeine Vermutung über die wirtschaftlichen Potentiale der betrachteten Region aufstellen lässt.

Vor dem Hintergrund der geschilderten theoretischen Überlegungen wird im Folgenden mit Hilfe von empirischen Daten untersucht, wie es um die wirtschaftliche Position der „Grenzregion“ derzeit bestellt ist und inwieweit hierbei Einflüsse aus

vgl. ROSENFELD, M. T. W. u. a.: Regionale Wirtschaftsstrukturen in der zweiten Phase der ostdeutschen Transformation: Sachsen-Anhalt 1995-1999. IWH-Sonderheft 1/2001. Halle 2001.

³⁰ Der Kreis Stendal wird nicht einbezogen, weil er nur zu einem geringen Teil direkt an der vormaligen innerdeutschen Grenze liegt. Für eine Analyse des gesamten Bundeslandes

³¹ Vgl. zu diesem Terminus: MYRDAL, G.: *Economic Theory and Under-developed Regions*. London 1957 (deutsche Übersetzung: „Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen“, Stuttgart 1959).

Niedersachsen eine Rolle spielen. Hierfür wird im Wesentlichen auf ein Indikatorensystem zurückgegriffen, das sich im Rahmen verschiedener anderer Studien des IWH zur Analyse des Entwicklungsstandes und der wirtschaftlichen Potentiale von Regionen bewährt hat.³² Dabei werden die Indikatorwerte für die „Grenzregion“ mit einem modifizierten sachsen-anhaltinischen Landesdurchschnitt verglichen. Das Landesmittel wird dahingehend modifiziert, dass die „Grenzregion“ selbst sowie die drei kreisfreien Städte Magdeburg, Halle und Dessau nicht in die Berechnung einbezogen werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass nur vergleichbare Regionen, d. h. eher ländliche Räume, wie es die Kreise in der „Grenzregion“ sind, zueinander in Beziehung gesetzt werden. Auf diese Weise wird ausgeschlossen, dass die drei kreisfreien Städte den Mittelwert für das gesamte Bundesland aufgrund ihrer besonderen Merkmale verzerren. In Erweiterung des in anderen Studien des IWH verwendeten regional-ökonomischen Indikatorensystems werden noch zusätzliche Informationen herangezogen, um die Frage zu beantworten, inwieweit die Entwicklung einzelner Indikatoren in der „Grenzregion“ mit der Nähe zu Niedersachsen verbunden ist. Hierfür werden Daten über Pendlerverflechtungen, Wanderungsströme sowie die Schaffung neuer Betriebsstätten in der „Grenzregion“ verwendet.

Überdurchschnittliches wirtschaftliches Ergebnis

In Tabelle 1 sind die Indikatoren zusammengestellt, die zur Abbildung des wirtschaftlichen Ergebnisses herangezogen werden. Insgesamt zeigt sich, dass die „Grenzregion“ im Vergleich zu den anderen Regionen (außerhalb der drei Agglomerationsräume) in Sachsen-Anhalt eine überdurchschnittliche Dynamik vorweisen kann:

- Das BIP pro Einwohner lag 1992 bei 94% des modifizierten Landesdurchschnitts, konnte aber bis zum Jahr 2000 auf 104% des Wertes erhöht werden.

³² Vgl. BARJAK, F. u. a.: Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2000. Vgl. ROSENFELD, M. T. W. u. a., a. a. O. – ROSENFELD, M. T. W.; HEIMPOLD, G.: Gefälle zwischen vergleichbaren Regionen in Ost und West: Ostdeutsche Ballungsräume haben es schwer!, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 15/2002. In diesem jüngst publizierten Beitrag ist als Anlage eine Übersicht über das verwendete Indikatorensystem beigelegt; auf einen erneuten Abdruck im Rahmen des vorliegenden Beitrags wird verzichtet.

- Die Produktivität lag im gesamten Betrachtungszeitraum leicht über dem modifizierten Landesdurchschnitt.
- Bei der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe zeigte die „Grenzregion“ besondere Stärken: Der betreffende Wert für die „Grenzregion“ lag 1996 bei 106% des modifizierten Landesmittels, im Jahr 1999 bereits bei 114%.
- Die Arbeitslosenquote und die Sozialhilfequote liegen unter den modifizierten Landesdurchschnitten, und beide Werte sind im Zeitverlauf in der „Grenzregion“ langsamer als im jeweiligen modifizierten Landesdurchschnitt gestiegen.
- Im modifizierten Landesdurchschnitt war der Stellenabbau zwischen 1994 und 1999 fünfmal größer als in der „Grenzregion“, wenn die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrachtet werden.
- Der Exportanteil ist ein wichtiger Indikator für die Qualität der unternehmerischen Produktion in einer Region und für die jeweilige internationale Wettbewerbsfähigkeit. Für den Bergbau und das Verarbeitende Gewerbe lag er in der „Grenzregion“ im Jahr 2000 bei knapp 20%, hingegen im modifizierten Landesdurchschnitt nur bei etwa 14%.

Starke Ost-West-Pendlerverflechtungen

Oben wurde bereits die Vermutung aufgestellt, dass die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation in der Nachbarregion eines wirtschaftlich dynamischen Zentrums mit der für die in der Nachbarregion lebenden Menschen gegebenen Möglichkeit zusammenhängen kann, als Pendler einen Arbeitsplatz im Zentrum zu übernehmen. Zwar sind Teile des östlichen Niedersachsens ebenfalls strukturschwach, aber mit Hannover und Wolfsburg liegen dort zwei wirtschaftlich recht dynamische Städte. Im Vergleich zur „Grenzregion“ sind für die Bewohner der anderen Regionen Sachsens-Anhalts die mit dem Pendeln nach Niedersachsen verbundenen Raumüberwindungskosten in der Regel höher, allerdings besteht für die Bewohner der anderen Regionen Sachsens-Anhalts die Möglichkeit des Pendelns in Richtung auf andere Teilräume (z. B. nach Berlin oder Leipzig).

Die Möglichkeit des Pendelns nach Niedersachsen wird stark genutzt: Im Jahr 2000 gab es 1 057 667 Erwerbstätige in Sachsen-Anhalt, zusätzlich hatten 119 018 Personen, d. h. ungefähr jeder Zehnte, einen Arbeitsplatz außerhalb ihres Heimatbundeslandes. 33,8% davon hatten ihren

Tabelle 1:

Wirtschaftliche Ergebnisindikatoren in der „Grenzregion“ und in Sachsen-Anhalt (ohne „Grenzregion“, ohne die kreisfreien Städte Magdeburg, Halle und Dessau)

Indikator	Bezugszeitraum	„Grenzregion“	Sachsen-Anhalt (ohne „Grenzregion“ und kreisfreien Städten)
Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen je Einwohner	1992 2000	7 720 Euro 14 924 Euro	8 209 Euro 14 291 Euro
Nominale jährliche Wachstumsrate BIP je Einwohner	1992-2000	8,5%	7,2%
Bruttowertschöpfung zu jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen	1992 2000	21 274 Euro 38 095 Euro	20 679 Euro 36 596 Euro
Nominale jährliche Wachstumsrate BWS je Erwerbstätigen	1992-2000	7,6%	7,4%
Industrielle Bruttowertschöpfung zu jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen ^a	1996 1999	31 240 Euro 41 072 Euro	29 478 Euro 35 947 Euro
Nominale jährliche Wachstumsrate der industriellen BWS je Erwerbstätigen	1996-1999	9,5%	6,8%
Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz in der Industrie	1995 2000	18,5% 19,9%	11,4% 13,8%
Arbeitslosenquote ^b	1995 2001	15,7% 17,6%	17,8% 22,1%
Jährliche Wachstumsrate der Zahl der Arbeitslosen	1995-2001	3,2%	4,4%
Sozialhilfequote ^c	1995 2000	16 22	19 30
Jährliche Wachstumsrate der Zahl der Sozialhilfeempfänger	1995-2000	6,8%	8,5%
Beschäftigtenquote ^d	1994 2001	300 290	316 273
Jährliche Wachstumsrate der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	1994-2001	-0,6%	-3,0%
Jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung	1991-2001	-0,2%	-0,7%
Industrielle Exportquote ^e	2000	19,9%	13,8%
Durchschnittlicher Wanderungssaldo je 1 000 Einwohner	1991-2000	34,2	-0,6

^a Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe pro Beschäftigten in diesem Sektor. – ^b Arbeitslose je 100 abhängige zivile Erwerbspersonen. –

^c Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1 000 Einwohner. – ^d Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1 000 Einwohner. – ^e Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Arbeitsplatz in Niedersachsen, weitere 19% in Sachsen.³³ Die Pendlerbeziehungen nach Niedersachsen konzentrieren sich auf die jeweiligen „Grenzregionen“ in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, denn über zwei Drittel (67,7%) des Ge-

samt volumens stammten im Jahr 2000 aus der sachsen-anhaltinischen „Grenzregion“, davon waren wiederum 83% in den niedersächsischen Grenzkreisen³⁴ tätig. Die regionalen Disparitäten bezüglich der Pendlerzahlen zwischen der „Grenzregion“ und dem übrigen Sachsen-Anhalt sind in der folgenden Abbildung dargestellt. Dabei wird deutlich, dass die durchschnittliche Auspendlerquote nach

³³ Die Zahlen stammen von der Bundesanstalt für Arbeit. Zum Vergleich: 1995 arbeiteten nur 91 855 Erwerbstätige, die in Sachsen-Anhalt ihren ständigen Wohnsitz hatten, in anderen Bundesländern. Schon damals pendelte aber ein knappes Drittel nach Niedersachsen.

³⁴ Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Gifhorn, Wolfsburg, Helmstedt, Braunschweig, Wolfenbüttel, Salzgitter, Goslar.

Abbildung:
 Räumliche Verteilung der Pendlerquote von Sachsen-Anhalt nach Niedersachsen 2000



Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Niedersachsen bezogen auf je 1 000 Einwohner zwischen 15 und 65 Jahren in der „Grenzregion“ bei einem Wert von 61,6 liegt, im modifizierten Landesdurchschnitt aber bei nur 26,4.³⁵

Die hohe Zahl der Pendler führt zu einer Senkung des Arbeitsangebots in der „Grenzregion“. Es lässt sich zeigen, dass die Zahl der Pendler unmittelbar mit der Höhe der Arbeitslosigkeit in der „Grenzregion“ zusammenhängt. Ein Regressionsmodell zeigt auf, dass für das Pendeln sowohl die Nähe zu Niedersachsen als auch die Arbeitslosigkeit die beiden wesentlichen Einflussfaktoren sind. Eine Erhöhung der Arbeitslosenquote in den Regionen fernab der Landesgrenze zu Niedersachsen hat nur einen sehr geringen Einfluss auf die Pendlerquote.³⁶ Dieser Effekt kann durch einen Interaktionsterm erfasst werden, welcher das Produkt aus der Arbeitslosenquote und der Dummyvariablen „Grenzkreis“ bildet. Der Variablenwert entspricht für die „Grenzregion“ also der Arbeitslosenquote, bei den sonstigen Kreisen ist er null. Die Ergebnisse der Schätzung sind in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2:

Parameter der Schätzgleichung für die Auspendlerquote^a, exogene Variable: Auspendlerquote nach Niedersachsen

Variable	β	t-Wert	Signifikanz
Konstante	0,704	7,524	0,000
Interaktionsterm (Grenzkreis * Arbeitslosenquote)	0,363	32,023	0,000
Korr. R ² = 0,916			

^a Ein erweitertes Regressionsmodell mit den exogenen Variablen Arbeitslosenquote, einem Dummy für die „Grenzregion“, dem Interaktionsterm aus Arbeitslosigkeit und grenznaher Lage sowie Dummyvariablen für die jeweiligen Jahre brachte bis auf den Interaktionsterm keine signifikanten Ergebnisse, und das korrigierte Bestimmtheitsmaß lag nur um 0,3% höher.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Die vergleichsweise günstigen Werte bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit bzw. der Erwerbstätigkeit in der Grenzregion müssen zusätzlich vor dem Hintergrund der dortigen Bevölkerungsentwicklung interpretiert werden. Diese ist

nämlich deutlich anders als in den übrigen Landkreisen Sachsen-Anhalts verlaufen: Während in der „Grenzregion“ die Einwohnerzahl zwischen 1991 und 2000 nahezu konstant geblieben ist (-0,2% p. a.), hat sie im modifizierten sachsen-anhaltinischen Durchschnitt um jährlich 0,6% abgenommen. Die Entwicklung der Einwohnerzahl in der „Grenzregion“ erklärt sich teilweise durch Zuwanderungen. Wenn nur der Wanderungssaldo betrachtet und die natürliche Bevölkerungsveränderung außer Acht gelassen wird, so zeigt sich, dass die „Grenzregion“ mit einem Wanderungsgewinn von durchschnittlich 34,2 Personen pro 1 000 Einwohner im Zeitraum 1991 bis 2000 ein Zuzugsgebiet ist, während die anderen Landkreise in Sachsen-Anhalt, d. h. wiederum im modifizierten Landesdurchschnitt, mit einem Wert von -0,3 Personen pro 1 000 Einwohner einen relativ ausgeglichenen Wanderungssaldo verzeichnen konnten.³⁷ In Verbindung mit den zuvor betrachteten Pendlerdaten liegt die Vermutung nahe, dass sich viele Personen aus den alten Ländern oder aus anderen Teilen der neuen Länder in der „Grenzregion“ niedergelassen haben, um von hier aus zu ihrem (vermutlich zumindest teilweise bereits vor der Wanderung vorhandenen) Arbeitsplatz in Niedersachsen zu pendeln. Die Zuwanderer dürften mithin zum heutigen Gesamtwert der in der „Grenzregion“ lebenden Niedersachsen-Pendler beigetragen haben.

Auch wenn die Migration ohne weitere Differenzierung nach ihrem jeweiligen Ziel betrachtet wird, zeigt sich für die „Grenzregion“ eine günstigere Entwicklung der Wanderungen: Im Jahr 1999 verließen im modifizierten Landesdurchschnitt 20 Personen pro 1 000 Einwohner ihr Bundesland, aus der „Grenzregion“ aber nur 17. Zwar zeigen die Daten auch, dass aus ganz Sachsen-Anhalt ohne die drei kreisfreien Städte sowie ohne die „Grenzregion“ 1999 2,9 Personen je 1 000 Einwohner nach Niedersachsen migriert sind, hingegen waren es aus der „Grenzregion“ 7,1 Personen. Von den insgesamt 91 145 Sachsen-Anhaltern, die zwischen 1991 und 1999 in das direkt angrenzende westliche Bundesland gezogen sind, stammen 29 846 Personen aus der „Grenzregion“.³⁸

³⁵ Bei einer Betrachtung der Pendlerquote ohne Differenzierung nach dem Zielbundesland zeigt sich, dass der entsprechende Wert für die „Grenzregion“ bei 104,9 liegt, im modifizierten Landesdurchschnitt aber nur bei 68,5.

³⁶ Das bedeutet natürlich nicht, dass die Pendlerströme aus dem östlichen Sachsen-Anhalt z. B. nach Sachsen nicht auch gestiegen sind. Allerdings ist das hier nicht Gegenstand der Untersuchung.

³⁷ Die Steigerung der Auspendlerquote kann natürlich auch dadurch beeinflusst werden, dass Personen aus Niedersachsen in die „Grenzregion“ ziehen und dann wieder nach Niedersachsen zum Arbeiten pendeln.

³⁸ Sofern nichts anderes angegeben ist, stammen die Daten zu diesem Abschnitt vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt. Zu einem aktuellen Überblick über das Wanderungsverhalten in Sachsen-Anhalt vgl. FÜCKE, B.;

Tabelle 3:

Wirtschaftliche Wachstumsfaktoren in der „Grenzregion“ und in Sachsen-Anhalt (ohne „Grenzregion“, ohne die Städte Magdeburg, Halle und Dessau)

Indikator	Bezugszeitraum	„Grenzregion“	Sachsen-Anhalt (ohne „Grenzregion“ und kreisfreie Städte)
Durchschnittliche Investitionen je Industriebetrieb	1991-2000	1 226 Mio Euro	1 684 Mio. Euro bzw. 1 159 Mio. Euro ^a
Investitionen in wirtschaftsnahe Infrastruktur je Einwohner (im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, GRW)	1991-2001	1 447 Euro	1 089 Euro
Betriebsbesatz ^b	2000	271	265
Anteil der Hochschulabsolventen ^b	1995	5,2%	7,2%
	2001	5,5%	6,7%
Anteil der Ungelernten ^c	1995	9,3%	9,7%
	2001	9,8%	9,5%

^a Wert für Sachsen-Anhalt ohne Städte und ohne Merseburg-Querfurt. – ^b Zahl der Betriebe mit mehr als einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 10 000 Einwohner. – ^c Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Das bedeutet, dass der Anteil der Abwanderer aus der „Grenzregion“ bei ungefähr 33% liegt, allerdings leben dort nur circa 18% der Gesamtbevölkerung. Dies ist aber nur ein weiterer Beleg dafür, dass in der Grenzregion ein besonders starker Austausch zwischen Ost und West stattgefunden hat. Dabei spielt der Umstand eine zentrale Rolle, dass in der Regel die Wanderungen von einem beliebigen Kreis in den jeweils nächstgelegenen Kreis den Großteil aller Abwanderungen ausmachen, sodass dies keine Migration im eigentlichen Sinn darstellt.³⁹ Vielmehr handelt es sich um eine kleinräumige Wohnsitzverlagerung, bei der mehr oder minder zufällig eine administrative Grenze zwischen Quell- und Zielgebiet liegt, ohne dass der Lebensmittelpunkt wesentlich verlagert wird. Bei der Abwanderung aus der „Grenzregion“ nach Niedersachsen ist dies auch der Fall; es muss eben bloß neben der Kreis- auch noch eine Landes-

grenze überschritten werden.⁴⁰ Demgemäß sind mit Ausnahme von Hannover die unmittelbar benachbarten niedersächsischen Kreise die bevorzugten Zielgebiete der Abwanderer aus den jeweiligen Kreisen der „Grenzregion“.

Ausstattung mit regionalen Wachstumsfaktoren zeigt eher Schwächen als Stärken

Als Determinanten für das regionale Wachstum werden die industriellen Bruttoinvestitionen, die wirtschaftsnahen Infrastrukturinvestitionen, der Betriebsbesatz und der Besatz an Hochschulabsolventen bzw. als negativer Einflussfaktor der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsausbildung betrachtet.

Die für die genannten Indikatoren ermittelten Daten sind in Tabelle 3 aufgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die durchschnittlichen Industrieinvestitionen lagen zwischen 1991 und 2000 bei 73% des modifizierten Landesmittels,⁴¹ was auf eine

JENTSCH, G.: Einfluss des Wanderungsverhaltens auf die Bevölkerungszahl Sachsen-Anhalts, in: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Zahlen Daten Fakten, Monatsheft 04/2002. Halle.

³⁹ Die theoretische Basis bilden die *spatial interaction models* bzw. Gravitationsmodelle. Sie beschreiben den negativen Einfluss der Distanz auf die Wanderungsströme, d. h., dass mit sinkender Entfernung das Volumen zunimmt. Vgl. z. B. DE VRIES, J.; NIJKAMP, P.; RIETVELD, P.: Alonso's General Theory of Movement. Tinbergen Inst. Disc. Pap. TI 2000-062/3. Rotterdam. <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/00062.pdf> (gelesen 7.3.2002).

⁴⁰ Vgl. HELLER, W.: Grenzüberschreitende Beziehungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern in Deutschland nach der politischen Wende: Welche Seite profitiert am meisten?, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 1994, Jg. 38, H. 1-2, S. 83-91.

⁴¹ Bei der Interpretation dieses Wertes ist allerdings zu beachten, dass im Landkreis Merseburg-Querfurt durch die Chemieindustrie in diesem Zeitraum extrem hohe Investitionen getätigt wurden. Ohne Einbeziehung dieses Kreises

eher ungünstige Ausstattung mit privatem Sachkapital in der „Grenzregion“ hindeutet.

- Die Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur lagen zwischen 1991 und 1999 mit 132% über dem modifizierten Landesdurchschnitt. Das hohe Maß an Infrastrukturinvestitionen kann auch mit der Schaffung touristischer Infrastruktur, speziell im Ostharz, zusammenhängen. In jedem Fall darf hieraus nicht auf eine insgesamt gute infrastrukturelle Ausstattung geschlossen werden, zumal sich die Angaben nur auf Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) beziehen.
- Der Betriebsbesatz liegt nur geringfügig über dem modifizierten Landesdurchschnitt.
- Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschulabschluss ist unterdurchschnittlich im Vergleich zum modifizierten Landesmittel, der Anteil der Ungelernten aber leicht überdurchschnittlich. Damit ist die Humankapitalausstattung in der Grenzregion eher ungünstig.

Höhere Standortpräferenz für niedersächsische Firmen

Die Höhe des Betriebsbesatzes in der „Grenzregion“ ist auch dadurch beeinflusst worden, dass hier besonders viele niedersächsische Firmen investiert haben; hier scheint es sich wiederum um Ausbreitungseffekte der niedersächsischen Wirtschaftszentren zu handeln. Insgesamt existieren in der „Grenzregion“ 4 146 ins Handelsregister der IHK Magdeburg eingetragene Betriebsstätten.⁴² Davon haben 348 Einheiten eine niedersächsische Mutter, sodass sich daraus ein Anteil von 8,4% für die Firmen aus dem westlichen Nachbarbundesland ergibt. Hingegen gehören im gesamten Kammerbezirk nur 6,9% der Betriebe zu niedersächsischen Unternehmen.⁴³ Das bedeutet, dass – gemes-

in den modifizierten Landesdurchschnitt würde die „Grenzregion“ einen Wert von 106% des modifizierten sachsen-anhaltinischen Mittels erreichen.

⁴² Die Zahlen basieren auf einer Auskunft der Industrie- und Handelskammer Magdeburg. In ihrem Bezirk gibt es derzeit 1 062 Betriebe, die zu Firmen in Niedersachsen gehören und im Handelsregister eingetragen sind. Davon können je nach Fragestellung 719 oder 806 Betriebe näher untersucht werden. Die Definition des Betriebes ist in diesem Kontext anders als diejenige von der Bundesanstalt für Arbeit.

⁴³ Der Anteil dürfte tatsächlich etwas höher liegen, da aus Gründen des Datenschutzes nicht alle Betriebe in der veröffentlichten Statistik erscheinen.

sen an der Zahl der Betriebe – leicht überdurchschnittlich viele niedersächsische Unternehmen die sachsen-anhaltinische „Grenzregion“ als Standort gewählt haben.

Bei einer genaueren Analyse der Daten wird offensichtlich, dass 58,3% der Betriebe mit niedersächsischen Müttern im Bereich des Handels zu finden sind. Zudem gibt es unter den Betrieben zahlreiche Filialen einiger weniger großer Handelsketten.⁴⁴ Damit reduziert sich die Zahl der niedersächsischen Unternehmen, die in der „Grenzregion“ investiert haben. Insgesamt gesehen lässt sich festhalten, dass es sich bei den Aktivitäten der niedersächsischen Firmen in der „Grenzregion“ tendenziell um Investitionen für den lokalen Absatz handelt, die nur zu geringen Folgeinvestitionen durch den Aufbau von Zuliefererbeziehungen führen. Es dominiert das Ernährungsgewerbe, zudem handelt es sich häufig um stark baukonjunkturabhängige Firmen.

Regionalpolitische Implikationen

Das IWH spricht sich seit längerem dafür aus, die Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland stärker auf die möglichen Wachstumspole zu konzentrieren, weil nur auf diese Weise eine dynamische Aufwärtsentwicklung in den neuen Ländern zu erwarten ist.⁴⁵ Stellt die „Grenzregion“ den Prototyp eines solchen regionalen Wachstumsmotors dar? Hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Ergebnisses steht die „Grenzregion“ zwar insgesamt gesehen relativ gut da. Es konnte gezeigt werden, dass dies teilweise auf Ausbreitungseffekte der niedersächsischen Wirtschaftszentren zurückzuführen ist. Andererseits sind in der „Grenzregion“ einige wesentliche regionale Wachstumsfaktoren nur unzureichend vorhanden. Demgemäß kommt die „Grenzregion“ (wenn man sie als eine Einheit betrachtet) trotz ihrer relativ günstigen Entwicklung bei den Ergebnisfaktoren nicht als ein potentieller Wachstumspol in Frage, da von der „Grenzregion“ kaum Ausbreitungseffekte auf die übrigen Teilräume zu erwarten sind.

Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de

Rupert.Kawka@iwh-halle.de

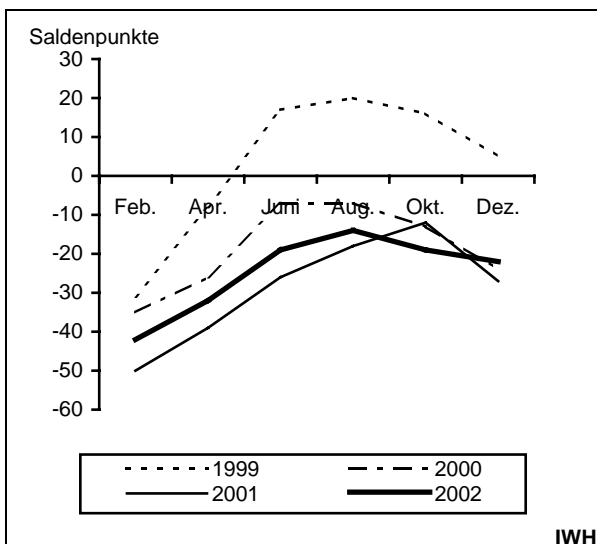
⁴⁴ So gibt es alleine in der „Grenzregion“ z. B. 25 Geschäfte einer Großbäckerei, 15 Filialen eines Lebensmittelmarktes und 19 Betriebe einer Drogeriekette.

⁴⁵ Vgl. ROSENFELD, M. T. W. u. a., a. a. O., insbesondere S. 375-377.

Ostdeutsches Baugewerbe im Dezember 2002: Lage und Aussichten auf niedrigem Niveau stabilisiert

Das Geschäftsklima im ostdeutschen Baugewerbe bleibt nach den Ergebnissen der IWH-Bauumfrage auch im Dezember 2002 gedrückt. Zwar haben die 300 regelmäßig vom IWH befragten Bauunternehmen ihre Geschäftslage nicht mehr ganz so ungünstig bewertet wie noch vor einem Jahr. Die Urteile zu den Geschäftsaussichten, die bis in den Sommer reichen, verharren allerdings – wie bereits in der vorangegangenen Umfrage – auf dem niedrigen Niveau vor Jahresfrist.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.

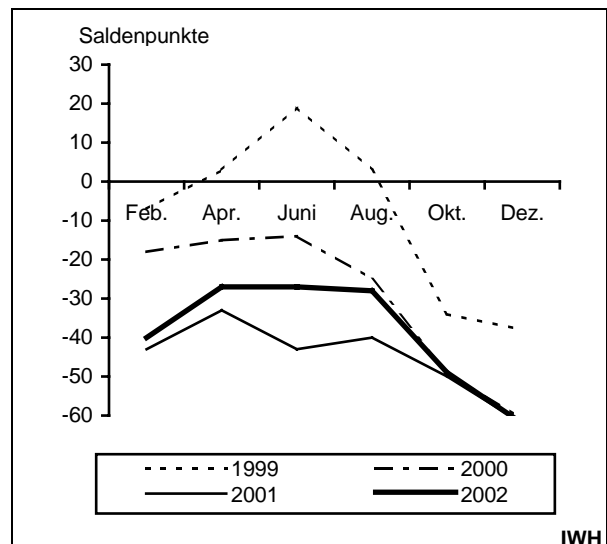
Die Stimmung ist zwischen den Sparten nach wie vor gespalten. Während die Hochbauunternehmen sowohl das aktuelle als auch das zukünftige Baugeschäft deutlich schlechter beurteilen als im Dezember 2001, ist die Situation im Tief- und Ausbau durch abnehmende Skepsis gekennzeichnet. Hinter den zunehmenden Zweifeln auf der einen Seite und der vorsichtig aufkeimenden Zuversicht auf der anderen Seite stehen die stark divergierende Perspektiven zwischen dem Neu- und Ausbau bzw. zwischen dem Hoch- und Tiefbau. Dieses Auseinanderdriften wird derzeit stark durch die Maßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden bestimmt. Es dürfte aber auch mittelfristig anhalten.

So ist vor dem Hintergrund eines unvermindert hohen Überangebotes an Wohn- und Bürobauten weiterhin mit Rückgängen im Neubau von Wohn-

und Wirtschaftsgebäuden zu rechnen. In der Tat erreichen die Geschäftsaussichten bis zum Sommer im Hochbau die schlechteste Bewertung seit Beginn der Umfragen im Jahr 1992.

Im Ausbau wird die gedrückte Lage dagegen von den notwendigen Instandsetzungsarbeiten im Gebäudebestand der von der Flut betroffenen Regionen, aber auch von den kontinuierlich anstehende Sanierungsarbeiten überlagert. Bei der Bewertung der aktuellen und auch der zukünftigen

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.

Baugeschäfte hat hier deshalb der negative Stimmenanteil gegenüber dem Vorjahreszeitraum abgenommen.

Am deutlichsten fällt die Verbesserung mit 20 Punkten bei der Geschäftslage und 10 Punkten bei den Aussichten im Tiefbau aus. Verantwortlich dafür zeichnen die umfangreichen Schritte zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur, aber auch der nach wie vor bestehende Nachholbedarf auf diesem Gebiet.

Insgesamt haben die Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden jedoch kaum zur Aufhellung der Geschäftsaussichten geführt. Die derzeitigen Erwartungen stellen nicht nur das Vorjahresniveau, sondern auch das historische Tief seit Aufnahme der Befragungen ein.

Brigitte.Loose@iwh-halle.de

Tabelle :

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe – Dezember 2002

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Dez 01	Okt 02	Dez 02	Dez 01	Okt 02	Dez 02	Dez 01	Okt 02	Dez 02	Dez 01	Okt 02	Dez 02	Dez 01	Okt 02	Dez 02
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a -														
Geschäftslage															
Baugewerbe insgesamt	13	12	10	23	29	29	45	46	41	19	14	20	-27	-19	-22
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter ^b	12	9	8	26	29	31	43	47	37	20	15	24	-26	-24	-23
Hochbau	11	6	7	25	27	25	43	49	40	22	18	28	-29	-35	-36
Tiefbau	12	13	9	28	36	40	43	41	34	18	11	17	-21	-3	-1
Ausbaugewerbe	16	19	17	20	27	24	48	43	47	17	11	12	-28	-8	-18
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	17	23	16	29	27	23	34	33	34	19	18	26	-6	-1	-21
20 bis 249 Beschäftigte	12	9	8	22	26	28	46	53	45	20	13	18	-32	-31	-26
250 und mehr Beschäftigte	20	0	0	20	80	78	60	20	22	0	0	0	-20	6	56
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	5	7	6	18	34	41	50	42	39	17	17	14	-34	-19	-6
Neugründungen	15	4	3	22	36	36	31	52	44	26	8	16	-15	-20	-21
Bauhandwerk	13	15	14	24	26	22	44	46	41	19	14	23	-27	-19	-28
Geschäftsaussichten															
Baugewerbe insgesamt	6	7	3	13	18	16	53	52	53	28	22	29	-62	-49	-62
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe darunter ^b	5	5	1	12	15	15	55	56	53	28	23	31	-66	-59	-69
Hochbau	5	3	1	11	14	12	54	54	51	29	29	36	-67	-65	-75
Tiefbau	4	6	1	14	18	22	56	59	53	27	18	25	-65	-52	-55
Ausbaugewerbe	9	13	9	15	25	18	47	42	50	30	20	23	-53	-25	-47
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	11	13	9	11	18	15	48	41	42	30	28	35	-55	-37	-53
20 bis 249 Beschäftigte	5	6	1	14	16	15	53	57	55	29	22	28	-64	-57	-68
250 und mehr Beschäftigte	20	0	0	20	60	40	40	40	60	20	0	0	-20	20	-20
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	1	3	0	19	16	21	56	59	55	24	22	24	-60	-60	-58
Neugründungen	10	9	3	7	27	25	62	44	44	21	20	28	-66	-28	-44
Bauhandwerk	10	8	5	12	18	11	33	51	54	46	24	31	-56	-50	-69

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet. – ^b Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.